

Publiek Private Samenwerking

Een onderzoek naar het contractbeheer
en de informatievoorziening bij de projecten
Green Corridor en Watty Vos Boulevard

Algemene Rekenkamer

2019

Publiek Private Samenwerking

Een onderzoek naar het contractbeheer en de informatievoorziening bij de projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard

Vastgesteld op:
14 november 2019

Inhoud

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Publiek Private Samenwerking (PPS) bij de aanleg van de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer de Staten inzicht bieden in de laatste stand van zaken bij de aanleg en het beheer van deze twee projecten. Daarnaast biedt het rapport de Staten inzicht in het specifieke karakter van dit type langjarige publiek-private samenwerkingsconstructies, waarin de verantwoordelijkheden tussen het Land en de private partij op een heel andere manier zijn vormgegeven dan bij traditionele contractvormen.

Met dit rapport willen wij vooral lessen voor de toekomst trekken. Dat is belangrijk omdat er ook de komende jaren grote financiële belangen zijn gemoeid met deze projecten en ook omdat ons onderzoek de Staten houvast kan bieden voor de omgang met huidige en toekomstige PPS-projecten.

De aanleg van de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard zou onder andere moeten leiden tot een verbeterd leefmilieu, bevordering van de economische ontwikkeling, vermindering van de luchtvervuiling en het voorkomen van onveilige verkeersituaties. Deze doelstellingen sluiten aan bij de *Sustainable Development Goal* (SDG) nummer negen, te weten: de bouw van veerkrachtige infrastructuur, het bevorderen van inclusieve en duurzame industrialisering en het stimuleren van innovatie.
Publiek Private Samenwerking kan hier aan bijdragen. Dat kan alleen als er aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Wij hopen met dit rapport een bijdrage hieraan te leveren.

Algemene Rekenkamer
14 november 2019

Resumen

Algemene Rekenkamer a haci investigacion riba maneho di e contracto y suministro di informacion di dos proyecto di infrastructura cu ta basa riba un colaboracion entre sector publico y sector priva. Esaki ta conoci como e proyectonan PPP (Public Private Partnership) of PPS (Publiek Private Samenwerking). Ta trata aki di e proyectonan Green Corridor y Watty Vos Boulevard. A investiga si e partidonan (t)a tene nan mes na e acuerdonan di e contracto y si tabata tin suficiente bista riba e riesgonan financiero. Tambe a investiga si e informacion suministra na e partidonan envolvi (Parlamento, e ministernan, departamentonan gubernamental y contratista) ta di tal forma, cu cada uno por carga y realisa su responsabilidad.

Conclusion

Algemene Rekenkamer ta conclui cu e maneho di contracto di e dos proyecto aki ta na ordo, pero cu por mehora e suministro di informacion na Parlamento tocante e riesgonan financiero y e forma con ta cubri e proyectonan den e presupuesto y financieramente[1]. Tambe mester percura pa mehora e colaboracion y e intercambio di informacion entre e departamentonan gubernamental di Pais Aruba, esta Dienst Openbare Werken (DOW, ministerio di Infrastructura) y Directie Financiën (ministerio di Finanzas). Mehoracion den suministro di informacion ta necesario pa esnan responsabel por carga nan responsabilidad pa e proyectonan PPP aki, pa di e forma aki e proyectonan por termina di forma exitoso.

Sub-conclusion 1

Maneho di contracto riba e componentenan cu a investiga, ta na ordo

Despues cu tabata tin problema na inicio di e proyecto Green Corridor, ta remarca cu e maneho di contracto pa e componentenan cu a investiga, actualmente ta na ordo. Pais Aruba a insisti cu mester pone e sistema di calidad di e contratista di Green Corridor na ordo. E lesnan cu Pais Aruba a siña di e proyecto Green Corridor, a pone den practica na inicio di e proyecto di Watty Vos Boulevard. Asina a preveni cu a comete e mesun erornan na inicio di e proyecto aki. E intercambio di informacion entre e dos contratista di e proyectonan y Pais Aruba, ta suficiente pa por cumpli cu e funcion (rol) y responsabilidad.

Tin suficiente bista riba e riesgonan den maneho di contracto y DOW a aplica un maneho activo di multa. E reto ta pa keda skerpi riba e maneho di contracto y pa mantene e conocimiento adkeri den e organisacion.

[1] Esaki ta nifica un financiamento solido, tambe riba termino largo, cu ta pas den cuadro presupuestario y e normanan financiero di Pais Aruba.

Sub-conclusion 2

E riesgonan financiero di e proyectonan PPP no ta suficientemente cubri ainda

Na comienso di e proyectonan no tabata tin claridad riba cobertura di e gastonan a largo plaso. Te na e momento aki, ainda no tin claridad riba esaki. Pais Aruba a introduci temporalmente un belasting adicional pa cubri e proyectonan di PPP. E entradanan aki, como impuesto, no tin un destino specifico. Ta importante pa percura cu pa e futuro proyectonan, tin informacion disponibel di tanto presupuesto como tambe di financiamento, muy en especial riba termino largo. Esaki prome cu Parlamento aproba e ley y gobierno cera e compromiso.

Door cu e financiamento di e proyectonan aki ta *off balance*, e no ta afecta e debe di Pais Aruba na comienso di e proyecto. Aunke si lo mester carga e gastonan pa disponibilidad di e camindanan aki, pa medio di presupuesto di Pais Aruba pa e siguiente 18 pa 20 aña. Lo mester cubri esakinan cu entrada adicional y of reduccion di gasto. Mester considera cu cautela e concepto di tene e proyectonan *off balance*. No pasobra por, mester tambe.

Sub-conclusion 3

Suministro di informacion na Parlamento ta insuficiente

Suministro di informacion na Parlamento den e rapportnan actual, no ta suficiente concentra riba e informacion cu Parlamento mester pa por haci su trabou debidamente. Por ehempel, tin hopi informacion detaya y tiki informacion riba riesgonan financiero a largo plaso y e medidanan pa limita e riesgonan aki. Parlamento no ta haya un bista completo di e gastonan y tampoco ta haya informacion presupuestario y di financiamento riba termino largo.

Sub-conclusion 4

Por mehora intercambio di informacion entre e departamentonan gubernamental

Por mehora intercambio di informacion entre e departamentonan gubernamental di e minister di Infrastructura y e minister di Finanzas. Directie Financiën su rol actual ta demasiado dependiente y reactivo. E dos instancia concerni mester por traha hunto pa suministra e informacion necesario y completo na Parlamento.

Recomendacion

Algemene Rekenkamer ta recomenda minister di Infrastructura y tambe minister di Finanzas pa:

- Traha rapportnan integral pa Parlamento, den cual no ta raporta solamente riba e progreso, pero tambe riba maneho, gastonan, cobertura financiero y e riesgonan financiero a corto plaso y riba termino largo. E rapportnan mester contene tambe e medidanan pa limita y mitiga riesgo y mester duna un bista pa futuro. Ta hopi importante pa e (departamento di) minister di Infrastructura, DOW y Directie Financiën traha hunto riba e rapportnan aki.

- Inverti den desaroyo y conservacion di conocimento na DOW: pensa riba un maneho di personal proactivo, educacion (adicional), y pa transferencia di conocimento pa locual ta trata e maneho di contracto di e proyectonan PPP.

- Percura pa DOW keda atento den futuro tambe:
    - Organisa un 'bista di pafo', door di por ehempel haci evaluacion periodico y via encuesta di satisfaccion di usuario;
    - Keda uza e instrumentonan cu un contracto DBFM[2] ta brinda, door di por ehempel impone multa ora no cumpli cu palabracion;
    - Percura pa mantene e control riba y e uzo di e Document Management Systeem (DMS);
    - No perde bista riba cobramento di e gastonan envolvi den e asina yama *Compensation Events* na e partidonan responsabel;
    - Keda den contacto cu e contratista tocante 'cumplimento' y 'desviacion' di e contracto. Esaki pa evita conflicto y/of tambe caso den corte.

- Fortalece e posicion di Directie Financiën: percura pa tin suministro di informacion na tempo y completo riba e proyectonan, en particular riba desaroyo di e gastonan. Involucra Directie Financiën desde inicio y den evaluacion di e riesgonan y pa configuracion di e rapportnan.

- Percura pa firmesa desde un principio si acaso ehecuta proyecto PPP den futuro. Un proyecto DBFM ta exigi un otro rol di Pais Aruba, esta un di distancia cu control ariba sistema y proceso di e contratista, complementa cu algun control propio den forma limita. Esaki ta nifica cu mester tin suficiente conocemento di banda di Pais Aruba, un bon sistema di calidad serca e contratista y un sistema di DMS cu ta haci prueba di control di sistema posibel.

- Den caso di futuro proyecto PPP, percura pa Parlamento haya suficiente informacion riba e implicacionnan presupuestario y financiero pa un periodo mas largo cu un aña. Esaki mester inclui tambe con e ta influencia e situacion financiero riba termino largo y con ta garantisa e financiamento. Algemene Rekenkamer ta boga pa hancra den ley, cu mester informa Parlamento tocante e obligacionnan cu ta mara Pais Aruba pa mas cu un aña, como tambe di consecuencia presupuestario. Esaki ta nifica cu mester adapta/complementa e Ley di Comptabilidad riba e punto aki.

Na Parlamento ta duna recomendacion pa sigura su mes di a haya suficiente informacion di e riesgonan, consecuencia presupuestario y financiero como tambe con ta cubri esaki cu entrada, prome cu aproba ley pa PPP. Esaki pa por ehecuta su poder di autorisacion y su tarea di control.

Reaccion ministernan y epilogo di Algemene Rekenkamer

Ambos minister a reacciona riba e rapport di Algemene Rekenkamer. E minister encarga cu Finanzas no a reacciona riba e mensahe di e rapport. E minister encarga cu Infrastructura a duna di conoce cu a repasa e recomendacionnan cu hopi atencion y cu lo discuti esakinan cu entre otro minister di Finanzas y DOW. Ya caba a tene conbersacion entre e minister y DOW pa locual ta trata mehoracion di sistema pa raporta den direccion di Parlamento.

[2] Esaki ta para pa *Design, Build, Finance & Maintain*, of na Papiamento Diseña, Construi, Financia y Mantene

Algemene Rekenkamer ta pone enfasis pa den consulta cu minister di Finanzas, realisa colaboracion entre DOW y Directie Financiën pa e rapportnan completo na Parlamento. Un rapport integral cu ta inclui e aspectonan financiero y presupuestario y ta contene informacion di e entradanan pa cubri e gastonan structural di PPP, lo mehora e necesidad di informacion pa Parlamento. Algemene Rekenkamer ta haya e compromiso expresa door di e minister di Desaroyo Teritorial, Infrastructura y Medio Ambiente algo positivo y ta spera cu e ministerio aki, en bista di e continuidad rekeri a largo plaso, lo keda skerpi den futuro tambe riba interpretacion di e rolnan como tambe e responsabilidad.

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft bij twee infrastructurele PPS-projecten het contractmanagement en de informatievoorziening onderzocht. Het gaat om de projecten Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. Er is onderzocht of partijen zich houden aan de afspraken die in het contract zijn gemaakt, of financiële risico's voldoende in beeld zijn en of de informatievoorziening aan betrokken partijen (de Staten, de verantwoordelijke minister(s), de betrokken dienstonderdelen en de aannemer) zodanig is dat zij hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het contractmanagement van de projecten op orde is, maar dat de informatievoorziening aan de Staten over financiële risico's en over de wijze waarop de projecten budgettair en financieel[3] worden gedekt, verbeterd kan worden. Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de dienstonderdelen van het Land, namelijk de Dienst Openbare Werken (DOW, ministerie van Infrastructuur) en de Directie Financiën (ministerie van Financiën) kan worden verbeterd. De verbeteringen in de informatievoorziening zijn noodzakelijk zodat de betrokkenen hun verantwoordelijkheid bij deze PPS-projecten optimaal kunnen dragen en de projecten tot een goed einde kunnen worden gebracht.

Deelconclusie 1

Het contractmanagement is voor de onderzochte onderwerpen op orde

Na aanvankelijke aanloopproblemen bij het Green Corridor project, is het contractmanagement voor de onderzochte onderwerpen nu op orde. Zo heeft het Land er op gestaan dat het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer van de Green Corridor op orde zou worden gebracht. De geleerde lessen zijn door het Land meegenomen bij de aanvang van het Watty Vos Boulevard project. Daardoor is voorkomen dat zich bij dit project dezelfde startproblemen voordeden. De informatie-uitwisseling tussen de opdrachtnemers van beide projecten en het Land is voldoende om rollen en verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

De risico's in het contractmanagement zijn voldoende in beeld en er is een actief boetebeleid toegepast door de DOW. De uitdaging is nu om scherp te blijven op het contractmanagement en de kennis binnen de organisatie vast te houden.

[3] Hiermee wordt bedoeld dat de bekostiging, ook op de lange termijn, solide moet zijn en dient te passen binnen de budgettaire en financiële kaders van het Land.

Deelconclusie 2

Financiële risico's bij de PPS-projecten zijn nog niet in voldoende mate afgedekt

Er bestond bij het aangaan van de PPS-projecten geen duidelijkheid over de budgettaire en financiële dekking van de kosten op lange termijn. Deze duidelijkheid is er tot op heden niet. De belasting additionele voorzieningen PPS-projecten is als tijdelijke crisisheffing geïntroduceerd en de opbrengsten zijn niet specifiek geoormerkt. Het is zaak om bij toekomstige projecten te zorgen dat informatie over de budgettaire en financiële dekking, vooral op de langere termijn, reeds voor het aangaan van de verplichting in voldoende mate aanwezig is.

Door de *off balance* financiering van de projecten is de schuldpositie van het Land bij aanvang boekhoudkundig niet verslechterd, maar de kosten (beschikbaarheidsvergoedingen en bijkomende kosten) zullen ook de komende 18 tot 20 jaren wel structureel op de Landsbegroting drukken. Deze zullen gedekt moeten worden via additionele inkomsten en/of besparingen. Het *off balance* houden van projecten verdient derhalve zorgvuldige afweging. Niet alles wat mag, is immers ook wenselijk.

Deelconclusie 3

De informatievoorziening aan de Staten is ontoereikend

De informatievoorziening aan de Staten zoals in de tussenrapportages is opgenomen, is onvoldoende toegesneden op de informatie die de Staten nodig heeft om haar taak te kunnen uitoefenen. Zo is er te veel detailinformatie aanwezig en wordt nauwelijks informatie gegeven over lange termijn (financiële) risico's en mitigerende maatregelen. De Staten wordt geen volledig inzicht in de kosten gepresenteerd noch informatie over de budgettaire en financiële dekking op lange termijn.

Deelconclusie 4

De informatie-uitwisseling tussen de betrokken dienstonderdelen kan beter

De uitwisseling van informatie tussen de dienstonderdelen van het ministerie van Infrastructuur en die van Financiën kan beter. De Directie Financiën zit momenteel in een te afhankelijke en reactieve rol. Beide diensten zouden meer gezamenlijk op kunnen trekken bij de informatievoorziening naar de Staten.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister belast met Infrastructuur respectievelijk de minister belast met Financiën aan om:

- Integrale tussenrapportages voor de Staten op te stellen waarin wordt gerapporteerd over zowel de voortgang, het beheer, de kosten, budgettaire en financiële dekkingsmiddelen en financiële risico's op de korte en lange termijn. De rapportages dienen naast risico's, ook mitigerende maatregelen en een blik vooruit te bevatten. Het is belangrijk dat (het bureau van) de minister van Infrastructuur, de DOW en de Directie Financiën samenwerken bij het opstellen van deze rapportages.

- Te investeren in kennisopbouw en -behoud bij de DOW: denk hierbij aan een proactief personeelsbeleid, (bij)scholing en kennisoverdracht voor wat betreft het contractmanagement van PPS-projecten.

- Te zorgen dat de DOW ook in de toekomst 'scherp' blijft:
  - Organiseer een 'blik van buiten', bijvoorbeeld via periodieke evaluaties en via gebruikerstevredenheidsonderzoeken;
  - Zorg ervoor dat de instrumenten van het DBFM[4]-contract, zoals het opleggen van boetes wanneer niet aan de prestaties wordt voldaan, gebruikt blijven worden;
  - Zorg ervoor dat controle op het goed bijhouden en gebruiken van het Document Management Systeem (DMS) plaatsvindt;
  - Verlies het verhalen van kosten bij de *Compensation Events* niet uit het oog;
  - Blijf met de opdrachtnemer in gesprek over wanneer er sprake is van 'compliance' dan wel van 'afwijkingen' van de contractafspraken. Dit geldt ook voor de manier waarop en de instantie door wie deze worden vastgesteld, opdat conflicten en zelfs rechtszaken kunnen worden vermeden.

- De positie van de Directie Financiën te versterken: zorg voor tijdige en volledige informatiedeling bij de projecten en wel in het bijzonder over (mogelijke) kostenontwikkelingen. Betrek de Directie Financiën bij het evalueren van risico's en opstellen van tussenrapportages.

- Bij eventueel toekomstige PPS-projecten er voor te zorgen dat er rolvastheid bestaat vanaf het begin van het project. Een DBFM-project vereist een andere rol van het Land, namelijk meer op afstand met systeem- en procescontrole, aangevuld met een beperkt aantal toetsende eigen controles. Dit betekent dat er voldoende kennis dient te zijn bij het Land, een goed kwaliteitssysteem bij de private partij en een degelijk DMS-systeem dat systeemgerichte controles mogelijk maakt.

- Bij toekomstige projecten er voor te zorgen dat de Staten vóór de goedkeuring hiervan, voldoende informatie over de (mogelijke) meerjarige budgettaire en financiële implicaties aangereikt krijgt. Dit dient tevens te omvatten hoe de financiële situatie op lange termijn wordt beïnvloed en hoe de bekostiging wordt gewaarborgd. De Algemene Rekenkamer pleit er voor dat wettelijk wordt verankerd dat de Staten ook over meerjarige verplichtingen en budgettaire gevolgen worden geïnformeerd. Dat betekent concreet dat de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) op dit punt aangepast/aangevuld zou moeten worden.

Aan de Staten wordt meegegeven om zich ervan te vergewissen dat zij voldoende informatie over mogelijke risico's, budgettaire en financiële gevolgen en dekkingsmiddelen ontvangt om haar autorisatiemacht respectievelijk controlerende taak optimaal te kunnen uitvoeren.

---

[4] De afkorting DBFM staat voor de verschillende fasen van een project: *Design, Build, Finance and Maintain*.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

Beide ministers hebben op het rapport gereageerd. De minister belast met Financiën reageert niet inhoudelijk op de boodschap van het rapport. De minister belast met Infrastructuur geeft aan dat de aanbevelingen aandachtig zijn doorgenomen en besproken zullen worden met o.a. de minister van Financiën en de DOW. Ook zijn er reeds gesprekken gevoerd tussen deze minister en de DOW inzake de verbetering van hun rapportagesysteem richting de Staten.

De Algemene Rekenkamer benadrukt het belang om, in samenspraak met de minister van Financiën, samenwerking te bewerkstelligen tussen de DOW en de Directie Financiën bij het opleveren van rapportages aan de Staten. Een integrale rapportage, inclusief financiële aspecten zoals dekkingsmiddelen, zal de informatiebehoefte van de Staten ten goede komen. De Algemene Rekenkamer staat positief tegenover de toegezegde inzet van het Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu en verwacht dat het Ministerie met het oog op de vereiste continuïteit, ook in de toekomst scherp blijft op een goede invulling van rollen en verantwoordelijkheden.

1 Inleiding

1.1 Wat is onderzocht?

De Algemene Rekenkamer heeft bij twee infrastructurele PPS-projecten het contractmanagement en de informatievoorziening onderzocht. Het gaat om de projecten Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. Er is onderzocht of partijen zich houden aan de afspraken die in het contract zijn gemaakt, of financiële risico's voldoende in beeld zijn en of de informatievoorziening aan betrokken partijen (de Staten, de verantwoordelijke minister(s), de betrokken dienstonderdelen en de aannemer), zodanig is dat zij hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken.

Figuur 1.1: Onderzochte onderwerpen



Beperking van de scope van het onderzoek

In het onderzoek is een aantal onderwerpen *niet* meegenomen:

- De motivatie achter de aanleg van de wegen noch de motivatie voor de PPS-keuze;
- De vraag of de wegen *value for money* opleveren;
- Het effect van de aanleg van deze wegen op bijvoorbeeld het milieu of de veiligheid;
- De technische kwaliteit van de wegen (bijvoorbeeld de kwaliteit van het asfalt);
- De directe overlast die door burgers tijdens de bouwfase is ervaren.

1.2 Aanleiding onderzoek

Er zijn drie redenen waarom de Algemene Rekenkamer deze PPS-projecten onderzoekt.

De eerste reden voor onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar deze PPS-projecten is de financiële omvang van beide projecten. Samen vertegenwoordigen de projecten een bedrag van minimaal Afl. 692,6 miljoen. Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer toonde aan dat het Land Aruba (het Land) bij deze projecten (financiële) risico's loopt. Ook het College Aruba financieel toezicht (CAft) heeft in haar rapportages zorgen geuit over de oplopende druk die PPP[5]-verplichtingen op de begroting van het Land leggen[6].
Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer de Staten inzicht bieden in de manier waarop de PPS-projecten zijn ingericht en handreikingen bieden waarmee zij haar autorisatiemacht respectievelijk controlerende functie zo goed mogelijk kan uitvoeren.

Een tweede reden voor onderzoek is dat het hier gaat om, in financieel en beheersmatig opzicht, complexe constructies die nieuw zijn voor het Land en die hele specifieke kennis en ervaring vereisen om ze tot een goed einde te brengen. Met dit onderzoek wil de Algemene Rekenkamer in kaart brengen welke lessen uit de ervaringen tot nu toe getrokken kunnen worden. Hiermee wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan het optimaliseren van het contractmanagement en de aansturing en controle vanuit de Dienst Openbare Werken (DOW) en de betrokken ministeries.

Tot slot raken beide projecten direct aan het burgerbelang. De burger ervaart immers tijdens de bouwfase directe overlast[7] en na het gereedkomen van beide wegen, de resultaten. De burger ervaart ook een financiële lastenverzwaring waaruit de kosten van de wegen moeten worden betaald.

1.3 Doel en opzet van het onderzoek

Met dit onderzoek wenst de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan een goed contractmanagement en een optimale controle door de Staten, en daarmee eraan bij te dragen dat de burger wordt behoed voor verdere kostenoverschrijdingen en lastenverhogingen.

De Algemene Rekenkamer wil met dit rapport de Staten inzicht bieden in het specifieke karakter van beide PPS-constructies. Het handelt hierbij om zogeheten *Design, Build, Finance and Maintain* (DBFM)-contracten. Dit type contracten brengt een specifieke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer met zich mee. Dit heeft belangrijke consequenties voor de informatievoorzienig over en weer. In 3.4 wordt hier verder op ingegaan.
Daarnaast wordt de Staten middels dit onderzoek geïnformeerd over de stand van zaken bij de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard.

[5] PPP is de Engelse term die lokaal voor gebruikt wordt en betekent Public Private Partnership (PPP).
[6] Zie ook CAft, Advies bij vastgestelde begroting 2019 d.d. 14 januari 2019.
[7] De overlast die de aanleg van de wegen voor de burgers heeft betekend, is niet in het onderzoek meegenomen.

Aangezien beide projecten nog voor lange tijd een fors beslag zullen leggen op de Landsbegroting, is het van belang om scherp in beeld te hebben wat er op dit moment goed en minder goed gaat. De Algemene Rekenkamer wil met dit rapport niet alleen inzicht bieden in de huidige stand van zaken, maar ook handreikingen bieden voor wat er behouden kan worden of verbeterd moet worden in het projectmanagement, de informatievoorziening en de samenwerking tussen de betrokkenen.

De betrokken partijen dienen zich aan afspraken in het contract te houden en het projectmanagement dient '*in control*' te zijn. Omdat het gaat om langdurige projecten waarbij de contractbeheersing essentieel is, dienen de betrokken diensten ook goed samen te werken (inclusief de benodigde informatie-uitwisseling). Dit is cruciaal om de projecten tot een goed einde te brengen.

Het is belangrijk dat de Staten haar controlerende taak kan waarmaken. Dit kan alleen als de informatievoorziening aan de Staten tijdig, relevant en juist is. De Algemene Rekenkamer vindt het daarnaast belangrijk dat financiële risico's voor de korte én lange termijn voor het Land inzichtelijk zijn en beheerst worden. Ook dit onderdeel is meegenomen in het onderzoek (zie 3.3).

De vraagstelling van dit onderzoek bestaat uit vier delen:

- *Welke afspraken zijn er op een aantal belangrijke onderdelen in de contracten gemaakt en worden deze afspraken ook nagekomen in de praktijk?*
- *Welke risico's doen zich voor bij het contractmanagement van de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard?*
- *Wordt de Staten voldoende geïnformeerd over de projecten Green Corridor en de Watty Vos Boulevard om haar controlerende taak uit te voeren?*
- *Zijn de aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek op dit terrein opgevolgd?*

Deze vraagstelling is beantwoord door de in 1.1 genoemde thema's te onderzoeken. De Algemene Rekenkamer heeft dossieronderzoek verricht en interviews gehouden met de belangrijkste stakeholders. Voor de afstemming van de feitelijke bevindingen is hoor en wederhoor toegepast.

De Algemene Rekenkamer heeft bij dit onderzoek de internationale normen van INTOSAI[8] en de normen van de Algemene Rekenkamer Nederland voor PPS-constructies overgenomen. Deze zijn (samengevat) opgenomen in bijlage 3.

[8] INTOSAI is het internationale samenwerkingsverband van rekenkamers en staat voor: *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een introductie op contracten volgens het DBFM-principe. Daarnaast zijn beide onderzochte projecten (Green Corridor en Watty Vos Boulevard) kort gekarakteriseerd aan de hand van enkele kerngegevens. Tot slot wordt in dit hoofdstuk het PPS-beleid van het Land besproken.

In hoofdstuk 3 komen de conclusies en de aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 4 bevat de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

In bijlage 1 is een lijst van afkortingen opgenomen en worden de gehanteerde begrippen uitgelegd. Bijlage 2 bevat de tracébeschrijvingen van beide projecten. In bijlage 3 zijn de normen opgenomen die de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek heeft gehanteerd.

2 Publiek private samenwerking

2.1 Wat is een DBFM-overeenkomst?

Zoals gezegd berust de publiek-private samenwerking bij de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard op een DBFM-contract. Om dit type contract tot een succes te maken, is het van groot belang dat alle betrokken partijen zich bewust zijn van hun rol en ook in staat zijn deze rol goed te vervullen.

De afkorting DBFM staat, zoals reeds vermeld, voor de verschillende fasen van een project: *Design, Build, Finance en Maintain*. Het gaat om een samenwerking tussen een private en publieke partij. Bij DBFM-overeenkomsten worden de fasen van een project in één overeenkomst afgesloten bij één opdrachtnemer. In dit geval wordt de wegeninfrastructuur niet op de traditionele wijze aangelegd, maar betaald het Land voor de beschikbaarheid hiervan gedurende een lange looptijd. Het Land verricht dus geen initiële investering.

De kenmerken van een DBFM-contract zijn[9]:

a) De verschillende fasen van het project worden uitbesteed aan één consortium van private partijen, in een geïntegreerd contract. Dit consortium is speciaal opgericht voor het project en bestaat bijvoorbeeld uit een bouwbedrijf en een facilitaire dienstverlener;
b) De contracten hebben een lange looptijd, van tussen de vijftien en dertig jaar. Deze lange looptijd is nodig om de investeringskosten van ontwerp en bouw aan het begin van het contract terug te kunnen verdienen;
c) Het private consortium is verantwoordelijk voor de projectfinanciering. De private partij wordt niet betaald bij oplevering van het object, maar ontvangt een periodieke vergoeding voor de beschikbaarheid van het object gedurende de looptijd van het contract (beschikbaarheidsvergoeding);
d) De risico's van het project worden verdeeld tussen de publieke en de private sector, en worden belegd bij de partij die deze het beste kan beheersen.

[9] Zie ook Algemene Rekenkamer, Contractmanagement bij DBFMO-projecten, Den Haag, 2013, p. 3-4.

2.2 Redenen om voor een DBFM-contract te kiezen

Er kunnen verschillende redenen zijn om voor een DBFM-contractvorm te kiezen. Zo wordt verwacht dat door alle fasen van ontwerp tot onderhoud in één hand te leggen, een betere afstemming tussen de verschillende fasen tot stand komt en dat dit zowel de kwaliteit als de efficiency ten goede komt. Dit omdat de private partij bijvoorbeeld een ontwerp zal maken dat zo weinig mogelijk onderhoudskosten met zich mee zal brengen gedurende de contractduur van een project.

Een andere reden om voor een DBFM-contract te kiezen is dat daarmee de risico's gelegd kunnen worden bij de partij die deze het beste kan beheersen. Daarnaast biedt een DBFM-contract beter inzicht in de totale kosten van een project gedurende de hele levenscyclus (van ontwikkelkosten tot en met onderhoudskosten) dan een traditioneel contract. Dat leidt er in de praktijk wel toe, dat een vervanging van een ogenschijnlijk klein onderdeel op het eerste oog heel duur lijkt, omdat de kosten voor de hele contractduur (zoals toekomstig onderhoud) zijn meegerekend in de prijs.

Een vierde reden kan zijn dat DBFM-projecten het mogelijk maken om in een situatie waar de overheid zelf over onvoldoende middelen beschikt, toch grote infrastructurele projecten op te starten, omdat de private partij (meestal een consortium) immers zelf voor de (voor)financiering zorgt. De overheid zal er dan wel voor moeten zorgen, dat zij op de langere termijn de beschikbaarheidsvergoeding voor het gebruik van de weg of het gebouw kan betalen aan de private partij.

Het Green Corridor project is het eerste Arubaanse DBFM-contract voor wegeninfrastructuur. Bij het Green Corridor project -dat inmiddels is opgeleverd- gaat het om een betalingsperiode van 18 jaren, voor een bedrag van Afl. 280,5 miljoen (exclusief indexatie) aan beschikbaarheidsvergoedingen[10].

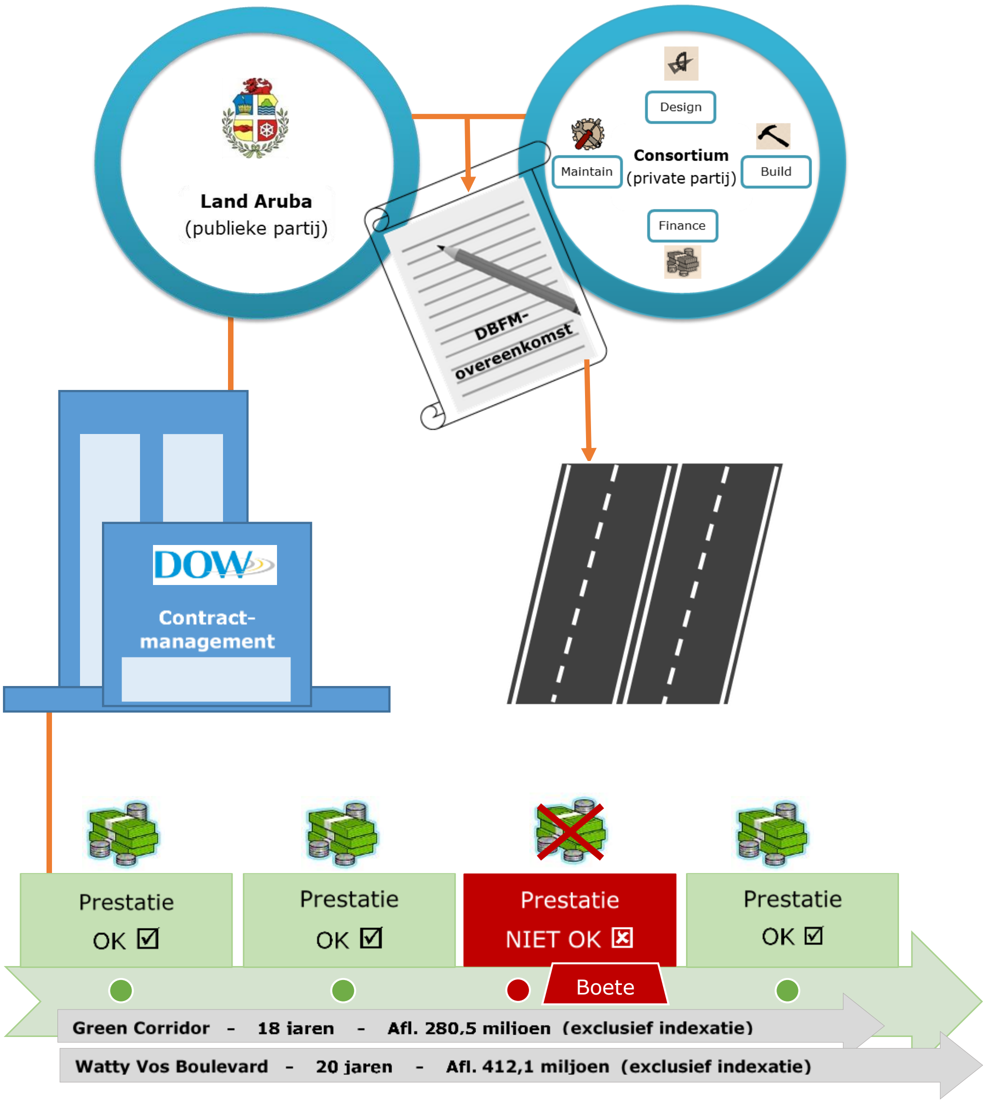
Een tweede infrastructureel project is het Watty Vos Boulevard project. Hierbij zal het Land 20 jaren lang beschikbaarheidsvergoedingen moeten betalen, voor een maximaal bedrag van Afl. 412,1 miljoen (exclusief indexatie)[11].

De Algemene Rekenkamer heeft niet onderzocht welke redenen doorslaggevend waren om in het geval van de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard te kiezen voor een DBFM-contract.

[10] Contractueel bepaalde beschikbaarheidsvergoeding per kwartaal van Afl. 3.895.302,26 *4 *18 jaren.
[11] Contractueel bepaalde beschikbaarheidsvergoeding per kwartaal van Afl. 5.151.787,45 * 4 * 20 jaren.

Onderstaand wordt samenvattend het DBFM-concept gepresenteerd:

Figuur 2.1: DBFM-contract in het kort



De figuur laat de opzet zien van het DBFM-principe. Zo dient het Land gedurende de looptijd alleen te betalen (de beschikbaarheidsvergoeding) indien de weg aan de contractvoorwaarden voldoet.

Stel dat niet aan de afgesproken prestatie wordt voldaan, dan kan het Land boetes opleggen aan de opdrachtnemer. Deze worden ingehouden op de beschikbaarheidsvergoeding, die volgens de contractuele bepalingen, elk kwartaal door het Land dienen te worden uitbetaald aan de opdrachtnemer.

2.3 Kerngegevens van beide onderzochte projecten

Het Land is twee infrastructurele projecten aangegaan middels Publiek-private samenwerking (PPS)[12]. Het gaat om de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. In onderstaand figuur zijn deze projecten beschreven aan de hand van enkele kerngegevens.

Figuur 2.2: Kerngegevens PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard

	GREEN CORRIDOR	WATTY VOS BOULEVARD
Trace	Zie bijlage 2	Zie bijlage 2
Totale lengte	22 km	24 km
Doel	Zorgen voor een solide en duurzame oplossing die: 1. de verkeersstromen verbetert en de reistijden verkort; 2. de veiligheid van de weggebruikers verbetert; 3. kan bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van het zuid-oostelijk deel van Aruba; 4. de kwaliteit van het leven binnen de woongebieden verbetert.	De drie hoofddoelstellingen zijn: 1. verkorten van de reistijd en verhogen van de veiligheid voor de weggebruikers door aanleg nieuwe weginfrastructuur tussen de luchthaven Reina Beatrix en het kruispunt L.G. Smith Boulevard naar de hotelzone en andere delen van het eiland; 2. mogelijk maken en faciliteren van de verhuizing van de haven voor vrachtactiviteiten naar Barcadera; en 3. verbeteren van de uitstraling en verkeersveiligheid bij low-rise hotelzone.
Bedrag machtiging minister (exclusief indexatie)	Maximaal Afl. 16,2 miljoen per jaar	Maximaal Afl. 22 miljoen per jaar
Looptijd contract	2 jaar bouwfase en 18 jaar onderhoudfase	2,5 jaar bouwfase en 20 jaar onderhoudfase
Contractueel bepaalde beschikbaarheidsvergoeding (excl. indexatie)	Afl. 3.895.302,26 per kwartaal	Afl. 5.151.787,45 per kwartaal
Financieel belang (*) (exclusief indexatie)	Afl. 280.5 miljoen (totaalbedrag voor 18 jaren)	Afl. 412.1 miljoen (totaalbedrag voor 20 jaren)
Private partner/Consortium	Caribbean Infrastructure Company (CIC) N.V. (lokale projectvennootschap van Grupo Odinsa S.A.)	WVB Project Company VBA (lokale projectvennootschap van Mota-Engil) Mota-Engil, vanaf 2017 ook InfraRed Infrastructure Fund III

(*) Dit is het totale geldbedrag dat in de exploitatiefase door het Land betaald dient te worden (exclusief indexatie)

Bronnen: DBFM-contracten Green Corridor en Watty Vos Boulevard, Memorie van Toelichting op Landsverordeningen tot machtiging minister Infrastructuur voor het aangaan van verplichtingen Green Corridor en Watty Vos Boulevard[13] *en voortgangsrapportages aan de Staten*.

2.4 'Off balance' als randvoorwaarde

Een belangrijke randvoorwaarde van de regering bij de PPS-constructie was dat de projecten *off balance* zouden worden gehouden, waardoor de onmiddellijke schuldpositie van het Land zo min mogelijk zou worden beïnvloed. *Off balance* financiering houdt in dat de tot stand gebrachte werken niet als bezittingen van het Land worden beschouwd. Het project wordt dus niet als investering gepresenteerd in de balans van het Land. De aan

[12] De term in het Engels die lokaal wordt gebruikt is: Public Private Partnership (PPP).

[13] De desbetreffende Landsverordeningen zijn de Landsverordening van 18 juli 2011 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het, in afwijking van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), doen van een aanbesteding respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur tussen Oranjestad en San Nicolas (AB 2011 no. 50) en Landsverordening van 18 november 2013 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het doen van één of meer aanbestedingen respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur rondom Oranjestad en van de tracés binnen de lowrise corridor en Ponton-Noord (AB 2013 no. 82).

het project gelieerde verplichting tot terugbetaling wordt ook niet aan de passiva zijde van 's Lands balans gepresenteerd. Het Land verplicht zich wel om over een lange periode een vergoeding te betalen. Deze beschikbaarheidsvergoedingen worden als kosten in de exploitatierekening van het Land opgenomen en gelijkmatig verdeeld over de totale looptijd van het contract.[14]

Het *off balance* houden van de projecten kan boekhoudkundig aantrekkelijk zijn, maar draagt ook risico in zich. Door de *off balance* financiering wordt de schuldpositie van het Land boekhoudkundig niet verslechterd, maar de kosten, te weten de beschikbaarheidsvergoedingen en bijkomende kosten drukken wel op de Landsbegroting en zullen toch budgettair gedekt moeten worden via additionele inkomsten of besparingen. Daarom is inzicht in de risico's en de totale (te verwachten) korte en lange termijn kosten voor de regering en voor de Staten van groot belang. Het *off balance* financieren kan de Staten een goed zicht op de lange termijn schuldenpositie van het Land ontnemen.
Om de Staten in staat te stellen haar controlerende functie te vervullen, moet ze dan ook kunnen beschikken over aanvullende informatie, bijvoorbeeld in de vorm van inzicht in 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' of aanvullende informatie over lange termijn verplichtingen van het Land.

De Algemene Rekenkamer plaatste kritische opmerkingen in haar rapport over BO Aruba (2018)[15] over het *off balance* houden van de projecten. Volgens de Algemene Rekenkamer was het niet duidelijk in hoeverre aan alle voorwaarden was voldaan, om de projecten van de balans te kunnen houden. Dit is namelijk afhankelijk van een aantal factoren, zoals bij wie en hoe de (rest)waarde van de wegen aan het eind van het contract ligt, de verdeling van risico's tussen het Land en de opdrachtnemer en de gehanteerde boekhoudkundige regels.

Eind 2010 is door het Kabinet de werkgroep "Off-balance" ingesteld om onder andere beoordelingscriteria op te stellen voor het *off balance* financieren van PPS-projecten. In 2013 is het businessplan van de Watty Vos Boulevard door de Centrale Bank van Aruba (CBA) getoetst aan de *off balance* criteria, zoals die door de werkgroep zijn geformuleerd. De CBA concludeerde dat indien de intenties vermeld in het businessplan daadwerkelijk zouden worden opgenomen in het DBFM-contract, de meerderheid van risico's bij de opdrachtnemer zouden komen te liggen en daarmee het *off balance* houden van het project mogelijk was. Ook geeft de CBA aan dat pas bij een toets van het uiteindelijke DBFM-contract, definitief bepaald zou kunnen worden wie de economische eigenaar van het project zou zijn. Een dergelijke *off balance*-toets van de afspraken in de DBFM-contracten, inclusief oordeel, heeft de Algemene Rekenkamer noch voor de Green Corridor, noch voor de Watty Vos Boulevard aangetroffen in de beschikbare documenten.

Er is volgens de DOW niet nogmaals tot een formele vorm van toetsing overgegaan, omdat in de DBFM-overeenkomsten niet is afgeweken van de door het projectteam geformuleerde en door de CBA getoetste uitgangspunten. Het business plan is namelijk overeenkomstig

[14] Zie ook: Algemene Rekenkamer, BO Aruba ~Een onderzoek naar de projecten en een weergave van risico's~, 2018.
[15] Algemene Rekenkamer, BO Aruba ~Een onderzoek naar de projecten en een weergave van risico's~, 2018.

de daarin opgenomen kenmerken van de risicoverdeling, vertaald in een DBFM-overeenkomst die bij beide PPS-projecten is toegepast. *Off balance* was vanaf de voorbereiding tot en met de contractering van de projecten, een harde randvoorwaarde van het Kabinet, waaraan moest worden voldaan.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het, door het ontbreken van een expliciete toets van de DBFM-contracten aan de voorwaarden voor *off balance* financiering, voor de Staten niet volledig transparant is geweest of bij het instemmen met beide projecten én hierbij de *off balance* financiering, wel aan alle voorwaarden was voldaan. De Algemene Rekenkamer merkt tevens op dat, ook al is aan alle criteria voor het *off balance* houden van de projecten voldaan, het dan nog zorgvuldige afweging verdient of het wel verantwoord is, gezien de financiële situatie van het Land. Niet alles wat mag, is immers ook wenselijk.

2.5 Financiële dekking en overheidsbeleid

De Algemene Rekenkamer wees er in haar rapport over BO Aruba[16] ook op dat er, voordat de projecten werden opgestart, geen duidelijkheid was over de dekkingsmiddelen voor de bekostiging hiervan op lange termijn.

De Staten heeft in 2011 haar goedkeuring gegeven voor het aangaan van de verplichting voor het Green Corridor project en in 2013 voor die van de Watty Vos Boulevard. In 2014 is door de toenmalige regering aangegeven dat zij vanaf 2015 geen nieuwe (meerjarige) verplichtingen (PPS) zal aangaan, zonder vooraf aangewezen dekkingsmiddelen[17]. De huidige regering heeft aangegeven tot en met 2021 geen nieuwe PPP-verplichtingen aan te gaan, gezien de druk die PPP-contracten leggen op de begroting van Aruba[18].

Naast de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard bestaan er nog andere door het Land gekwalificeerde PPS-projecten, die ieder een eigen financiële constructie kennen. Het HOH-gebouw (ziekenhuisproject) springt er qua jaarlijks financieel belang uit: Afl. 25 miljoen. Met dit gebouw is dus een groter bedrag gemoeid dan met de Watty Vos Boulevard. Ook de financiering van deze PPS-constructies is *off balance*. Hierdoor kan een te rooskleurig beeld ontstaan van de financiële toestand van het Land. Dit is gezien de huidige financiële situatie van het Land zeer risicovol. Hoewel hier geen sprake is van DBFM-contracten, brengen ook andere vormen van publiek-private samenwerking langjarige verplichtingen met zich mee. Daarom zou de Staten ook over deze projecten periodiek geïnformeerd moeten worden over korte en lange termijn verplichtingen, risico's, budgettaire implicaties en dekkingsmiddelen.

[16] Algemene Rekenkamer, BO Aruba ~Een onderzoek naar de projecten en een weergave van risico's~, 2018.
[17] Landsverordening tot wijziging van het ontwerp van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014.
[18] Protocol Aruba Nederland 2019-2021 d.d. 22 November 2018; Inkadering van het pad richting solide, transparante en houdbare overheidsfinanciën van Aruba.

In onderstaande tabel is een overzicht van de PPS-projecten opgenomen, met de verwachte kosten, zoals die door de Directie Financiën worden geprojecteerd:

Figuur 2.3: Overzicht lopende PPS-projecten

Omschrijving	Kostenplaats/ -soort	Leverancier	2019	2020
Belfin-gebouw DF	16992001.4320	SOGA	1.143.515	1.143.515
Belfin-gebouw SIAD	16994001/16994008.4320	SOGA	3.653.780	3.653.780
Infra-gebouw DIP	16789701/16135001.4320	SOGA	761.663	761.663
Infra-gebouw DLV	16789601/16136001.4320	SOGA	610.077	610.077
Centro di Husticia Sta Cruz/KPA	16127001/16787101/16881001.4320	Beehive Finance	839.670	839.670
Politiekantoor Shaba	16127001/16787101/16881001.4320	Beehive Finance	538.140	538.140
MFA Noord	16018002.4320 & 16994008.4320	SOGA	752.915	752.915
MFA Paradera	16018006 & 16994008 & 16666001.4320	SOGA	683.966	683.966
MFA Savaneta	16018005.4320	SOGA	629.321	629.321
MFA Sta Cruz	16018004.4320	SOGA	628.901	628.901
MFA San Nicolas	16018003.4320	n.v.t.	PM	PM
		4300 Goederen & diensten	**10.241.948**	**10.241.948**
Infra-gebouw DOW	16133001.4707 (DOW 264.4320)	SOGA	1.415.952	1.415.952
HOH-gebouw	16568001.4320/4712	SOGA	25.334.567	25.334.567
Green Corridor	16137001.4716	CIC	17.000.000	17.000.000
Watty Vos Boulevard	16137001.4716		5.152.000	22.770.000
		4700 Bijdragen & afschrijvingen	**48.902.519**	**66.520.519**
		Totaal	**59.144.467**	**76.762.467**

Bron: Directie Financiën; bewerking Algemene Rekenkamer

Door het nieuwe kabinet is in 2018 een (tijdelijke) belasting additionele voorzieningen PPS-projecten van 1,5% over bedrijfsomzetten geïntroduceerd, die bestemd is om de PPS-projecten te bekostigen. De voorlopige cijfers over augustus 2018 tot en met maart 2019 geven aan, dat er in deze periode een totaalbedrag van Afl. 65 miljoen is geïnd[19]. De Algemene Rekenkamer merkt op dat deze belastingmiddelen, niet specifiek zijn geoormerkt en doorstromen door naar de algemene middelen.

2.6 Opmerkingen uit eerder rekenkameronderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft, zoals reeds genoemd, in het verleden onderzoek gedaan naar het investeringsprogramma BO Aruba[20]. Bij dit onderzoek werd het belang aangegeven van het inzicht in de financiële gevolgen van projecten op lange termijn. Het dient duidelijk te zijn wat de kosten zullen zijn en hoe de bekostiging hiervan zal worden voltooid. Uit het onderzoek bleek dat bij de PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard, voordat de projecten werden opgestart, geen duidelijkheid bestond over de meerjarige implicaties en hoe de bekostiging van de beschikbaarheidsvergoedingen op lange termijn zou geschieden. De regering heeft toentertijd het voornemen bekend gemaakt om een transactiebelasting te introduceren voor de bekostiging van de beschikbaarheidsvergoedingen, maar heeft hier destijds geen beslissing over genomen.

[19] Conform financiële administratie van het Land.
[20] Algemene Rekenkamer, BO Aruba ~Een onderzoek naar de projecten en een weergave van risico's~, 2018.

De Algemene Rekenkamer formuleerde bij dit onderzoek het *risico van negatieve effecten op de financiële positie van het Land*. Er bestond onvoldoende inzicht in de door het Land gelopen risico's en de financiële gevolgen van alle deelprojecten van BO Aruba.

Aan de minister belast met infrastructuur werd onder andere aanbevolen om:

- Procedureregels op te stellen voor het aangaan van grote projecten en om de Staten hierbij te betrekken om ook haar informatiebehoefte mee te nemen. Ook diende er gezorgd te worden voor een basis-dossiervorming en een centrale bewaarplaats voor alle achterliggende informatie over BO Aruba projecten;
- Verantwoording af te leggen over BO Aruba, in die zin dat ook inzicht wordt geboden in de bijdrage die de deelprojecten hebben geleverd aan de oplossing van een geconstateerd probleem en aan een vastgesteld hoofddoel. Belangrijk is hierbij een totaaloverzicht aan de Staten aan te bieden, met inzicht in de financiële gevolgen en risico's voor het Land.

Aan de Staten werd meegegeven om voldoende informatie van de regering te krijgen, voordat goedkeuring wordt gegeven aan de uitvoering van grootschalige projecten. De financiële situatie van het Land, dient niet uit het oog te worden verloren.

De Algemene Rekenkamer heeft bij het huidig onderzoek naar de PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard, geen algemene procedureregels aangetroffen voor grote projecten. Dit zou wel extra waarborgen kunnen bieden en de Staten helpen bij het uitvoeren van haar controlerende taak en bij het verlenen van machtiging aan een minister om een verplichting te mogen aangaan voor de duur van langer dan 5 jaar. De informatievoorziening dient ook voordat het besluit genomen wordt zodanig te zijn, dat de Staten in staat wordt gesteld een geïnformeerde beslissing te nemen. Vermeden dient te worden dat verplichtingen met grote financiële gevolgen worden aangegaan, waarvan de vraagstelling over de budgettaire en financiële dekking van de kosten, naar de toekomst wordt verschoven.

Het is belangrijk om basiseisen aan de informatievoorziening te stellen. Als voorbeeld noemt de Algemene Rekenkamer bepalingen zoals die in Nederland gelden, bij projecten die – onder bepaalde voorwaarden – zijn aangewezen als Grote Projecten. Deze zouden als leidraad kunnen dienen om de basisvereisten aan de informatievoorziening vast te leggen. In dit geval dienen basisrapportages aan de Staten onder andere informatie te bevatten over de doelstellingen van het project, de besluitvormingsmomenten, de reikwijdte, planning, de financiën en risico's van het project. De uitwerking van bovenstaande categorieën dient volgens de regeling zeer specifiek weergeven te worden.

Een voorbeeld van sommige uitgangspunten wordt in het volgend kader gepresenteerd.

Uit: Regeling grote projecten (Nederland)

Hoofdstuk V. Informatievoorziening

Artikel 10 lid 3 en 4

3. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
   a. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is;
   b. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
   c. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
   d. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.

4. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de Auditdienst Rijk of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
   a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
   b. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
   c. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
   d. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Voor wat de verantwoording betreft, merkt de Algemene Rekenkamer op dat in de Landsverordeningen die de minister machtigen tot het aangaan van beide overeenkomsten[21] bepalingen zijn opgenomen over de verantwoording aan de Staten in tussentijdse rapportages en bij de begrotingsbehandeling. Er worden echter geen eisen gesteld aan de kwaliteit en diepgang hiervan.

[21] Het gaat om de Landsverordening van 18 juli 2011 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het, in afwijking van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), doen van een aanbesteding respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur tussen Oranjestad en San Nicolas (AB 2011 no. 50) en de Landsverordening van 18 november 2013 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het doen van één of meer aanbestedingen respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur rondom Oranjestad en van de tracés binnen de lowrise corridor en Ponton-Noord (AB 2013 no. 82).

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie en deelconclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het contractmanagement van de projecten op orde is, maar dat de informatievoorziening aan de Staten over financiële risico's en over de wijze waarop de projecten budgettair en financieel[22] worden gedekt, kan worden verbeterd. Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de dienstonderdelen van het Land, namelijk de DOW (ministerie van Infrastructuur) en de Directie Financiën (ministerie van Financiën) kan worden verbeterd. De verbeteringen in de informatievoorziening zijn noodzakelijk, zodat de betrokkenen hun verantwoordelijkheid bij deze PPS-projecten optimaal kunnen dragen en de projecten tot een goed einde kunnen worden gebracht.

Deelconclusie 1 ➔ toelichting in 3.2

Het contractmanagement is voor de onderzochte onderwerpen op orde

Na aanvankelijke aanloopproblemen bij het Green Corridor project, is het contractmanagement voor de onderzochte onderwerpen nu op orde. Zo heeft het Land er op gestaan dat het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer van de Green Corridor op orde zou worden gebracht. De geleerde lessen zijn door het Land meegenomen bij de aanvang van het Watty Vos Boulevard project. Daardoor is voorkomen dat zich bij dit project dezelfde startproblemen voordeden. De informatie-uitwisseling tussen de opdrachtnemers van beide projecten en het Land is voldoende om rollen en verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

De risico's in het contractmanagement zijn voldoende in beeld en er is een actief boetebeleid toegepast door de DOW. De uitdaging is nu om scherp te blijven op het contractmanagement en de kennis vast te houden.

Deelconclusie 2 ➔ toelichting in 3.3

Financiële risico's bij de PPS-projecten zijn nog niet in voldoende mate afgedekt

Er bestond bij het aangaan van de PPS-projecten geen duidelijkheid over de budgettaire en financiële dekking van de kosten op lange termijn. Deze duidelijkheid is er tot op heden niet. De belasting additionele voorzieningen PPS-projecten is als tijdelijke crisisheffing geïntroduceerd en de opbrengsten zijn niet specifiek geoormerkt. Het is zaak om bij toekomstige projecten te zorgen dat informatie over de budgettaire en

[22] Hiermee wordt bedoeld dat de bekostiging, ook op de lange termijn, solide moet zijn en dient te passen binnen de budgettaire en financiële kaders van het Land.

financiële dekking, vooral op de langere termijn, reeds voor het aangaan van de verplichting in voldoende mate aanwezig is.
Door de *off balance* financiering van de projecten is de schuldpositie van het Land bij aanvang boekhoudkundig niet verslechterd, maar de kosten (beschikbaarheidsvergoedingen en bijkomende kosten) zullen ook de komende 18 tot 20 jaren wel structureel op de Landsbegroting drukken. Deze zullen gedekt moeten worden via additionele inkomsten en/of besparingen. Het *off balance* houden van projecten verdient derhalve zorgvuldige afweging. Niet alles wat mag, is immers ook wenselijk.

Deelconclusie 3 ➔ toelichting in 3.4.1

De informatievoorziening aan de Staten is ontoereikend

De informatievoorziening aan de Staten zoals in de tussenrapportages is opgenomen, is onvoldoende toegesneden op de informatie die de Staten nodig heeft om haar taak te kunnen uitoefenen. Zo is er te veel detailinformatie aanwezig en wordt nauwelijks informatie gegeven over lange termijn (financiële) risico's en mitigerende maatregelen. De Staten wordt geen volledig inzicht in de kosten gepresenteerd noch informatie over de budgettaire en financiële dekking op lange termijn.

Deelconclusie 4 ➔ toelichting in 3.4.2

De informatie-uitwisseling tussen de betrokken dienstonderdelen kan beter

De uitwisseling van informatie tussen de dienstonderdelen van het ministerie van Infrastructuur en die van Financiën kan beter. De Directie Financiën zit momenteel in een te afhankelijke en reactieve rol. Beide diensten zouden meer gezamenlijk op kunnen trekken bij de informatievoorziening naar de Staten.

3.2 Contractmanagement

Voor een succesvol verloop van de projecten, is het van belang dat het contract optimaal wordt beheerd. De DBFM-contracten leggen veel verantwoordelijkheden en risico's neer bij de private partij. Dat vergt bij het contractmanagement zowel van de kant van de private partij, als van het Land een andere rol dan bij traditionele contracten. Zo zal de private partij (de *Contractor* oftewel de opdrachtnemer) zelf een goed kwaliteitssysteem moeten hebben en zal het Land (de *Contracting Authority* oftewel de opdrachtgever) er vooral op moeten toezien dat de private partij de processen en systemen met betrekking tot de kwaliteitszorg, goed op orde heeft. Het Land, in casu de DOW houdt dus systeemtoezicht in plaats van, zoals bij traditionele contracten gebruikelijk, gegevensgericht toezicht via eigen observaties ter plaatse.

Het onderzoek naar het contractmanagement richtte zicht op de volgende onderwerpen:

a. Het kwaliteitsborgingssysteem[23];
b. Inspecties door DOW en de rol van de '*Independent Engineer*';
c. Conflictbeslechting. Er zijn vijf praktijkvoorbeelden bestudeerd;
d. Mogelijke grote afwijkingen van het programma van eisen c.q. tussentijdse contractaanpassingen;
e. Overdracht einde contractperiode;
f. Communicatie met stakeholders;
g. Verkoop van aandelen door Mota-Engil aan Infrared Infrastructure Fund III.

Van bovengenoemde contractuele bepalingen is het beheer nader onderzocht. In de volgende paragrafen worden de bepalingen toegelicht en de toepassing in de praktijk weergegeven.

3.2.1 Kwaliteitsborgingssysteem

De DBFM-overeenkomsten van zowel de Green Corridor als de Watty Vos Boulevard bevatten afspraken om de kwaliteit te kunnen waarborgen. Zo regelt de DBFM-overeenkomst van beide projecten het ontwikkelen en onderhouden van een managementsysteem om de kwaliteit bij de opdrachtnemer te waarborgen (*Management System*). Ook zijn er afspraken over een beheersplan (*Management Plan*) welke ook de (technische) normeisen bevat die de opdrachtnemer dient te hanteren tijdens de uitvoering van het project, om de kwaliteit te kunnen waarborgen.

Het onderzoek wees uit dat bij het Green Corridor project diverse problemen werden ondervonden bij de opzet van het kwaliteitsborgingssysteem. Bij het begin van het project, hadden zowel de opdrachtnemer als de DOW onvoldoende ervaring met de systeemgerichte beheersing van de DBFM-overeenkomst. Bij inspecties, die zijn uitgevoerd door de DOW en externe deskundigen[24], werd geconcludeerd dat niet vertrouwd kon worden op het systeem van de opdrachtnemer CIC. Deze opdrachtnemer heeft begin 2017 aanvullende externe expertise moeten aantrekken, om geconstateerde tekortkomingen op te lossen en om versneld, effectieve werkwijzen in te bedden, in lijn met de principes die gelden voor geïntegreerde contracten. Dit was een voorwaarde om de bouwfase af te sluiten en om van het Land het beschikbaarheidscertificaat te krijgen.

De aanvangsproblemen die zijn ervaren bij het Green Corridor project zijn door de DOW reeds in een beginfase aangepakt bij het Watty Vos Boulevard project. Naast een kwaliteitssysteem bij de opdrachtnemer is er thans ook meer informatie beschikbaar in het (contractueel bepaalde) Data Management Systeem (DMS) dat 24 uur per dag beschikbaar dient te zijn voor de DOW. Inzage door de Algemene Rekenkamer in het DMS van beide opdrachtnemers, liet zien dat de contractueel bepaalde registers in het systeem aanwezig zijn en bijgehouden worden.

[23] Dit omvat onder andere de registratie van fouten en afwijkingen in het Document Management System. Het interne kwaliteitsborgingssysteem bij de opdrachtnemer is niet onderzocht.
[24] PriceWaterhouseCoopers (PWC) en een op basis van de DBFM-overeenkomst ingehuurde *Independent Engineer*

3.2.2 Inspecties door DOW en rol *Independent Engineer*

Om de kwaliteit van de infrastructurele werken te waarborgen is het van belang dat inspecties worden verricht. Dit is in handen van de DOW en van een *Independent Engineer*. De *Independent Engineer* is een onafhankelijke partij die namens de opdrachtnemer en het Land, inspecties uitvoert en bouwtechnische controles verricht. Ook de DOW heeft een PPP-unit ingesteld, die zich voor beide projecten bezighoudt met de inspecties.

Het toezicht op het Green Corridor project werd door de DOW aan het begin op een traditionele manier aangepakt. De DOW voerde supervisie over het project en spande zich in om frequent observaties uit te voeren. In deze periode zijn er geen toetsen (inspecties) uitgevoerd door de DOW, zoals gedefinieerd staat in de DBFM-overeenkomst en volgens de filosofie van systeemgerichte contractbeheersing[25]. Hier is in een later stadium verandering in gekomen. Deze *lessons learned* van het Green Corridor zijn toegepast op de bouwfase van het Watty Vos Boulevard project. Al vanaf het begin van de bouw van de Watty Vos Boulevard is meer aandacht besteed aan het uitvoeren van inspecties op een systeemgerichte manier vanuit de DBFM-principes en -voorwaarden.

De medewerkers van de PPP-unit bij de DOW hebben de afgelopen jaren verschillende trainingen gevolgd op het gebied van contractmanagement bij PPS-projecten en praktijkervaring opgedaan. De DOW geeft aan momenteel voldoende comfort te hebben, om haar taak voor wat betreft het contractmanagement van beide projecten goed uit te kunnen voeren. De volgende stap in de ontwikkeling is het vertrouwd raken met de aspecten van contractbeheersing in de operationele fase. Zij zal hierbij de komende jaren nog gebruik maken van de ondersteuning door externe adviseurs.

3.2.3 Conflictbeslechting

Het niet nakomen van afspraken die in de DBFM-overeenkomst zijn opgenomen, kan financiële gevolgen met zich meebrengen. Zo zal het niet voldoen aan vooraf gestelde outputspecificaties door de opdrachtnemer, leiden tot kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding die de opdrachtnemer jaarlijks ontvangt. Dit kan leiden tot conflicten tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Beide DBFM-overeenkomsten bevatten daarom tevens afspraken betreffende conflictbeslechting. Bij een geval van een geschil tussen beide partijen in verband met of ten gevolge van de overeenkomst, dienen beide partijen dit eerst onderling te bespreken. Indien het geschil niet kan worden opgelost na een overleg met elkaar, zal het geschil worden ingediend bij het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba en een hoger beroep kan worden ingediend bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op de overeenkomst is het Arubaans recht van toepassing.

Voor dit gedeelte is onderzocht hoe de opdrachtnemer en opdrachtgever in de praktijk zijn omgegaan met conflicten en hoe met eventuele bijkomende kosten is omgegaan. De Algemene Rekenkamer heeft informatie verzameld over voorvallen die in de Statenvergadering d.d. 16

[25] De inspecties van de opdrachtgever richten zich in dit geval op de systemen en processen bij de aannemer.

januari 2018 naar voren zijn gebracht of in de media zijn gerapporteerd. Aan de hand van deze informatie zijn vijf voorvallen geselecteerd. Hiervan is onderzocht hoe de incidenten in de praktijk zijn afgewikkeld, zoals weergegeven in het hierna volgend overzicht.

De resultaten zijn als volgt:

Voorval	Afloop
1. Vervanging duiker in slechte staat Bij het Watty Vos Boulevard project bleek dat een bestaande duiker in slechte staat verkeerde, waardoor deze niet verbonden kon worden met de nieuwe, door de opdrachtnemer aangelegde duiker (september 2018).	De DOW geeft aan dat de kosten voor het vervangen van de duiker door de opdrachtnemer zijn opgevangen. Deze heeft de kosten van dit voorval gedragen.
2. Beschadiging aan ondergrondse kabels door de opdrachtnemers Bij het Green Corridor project heeft de opdrachtnemer schade aan een hoogspanningskabel van ELMAR N.V. aangebracht (juli 2017) en bij het Watty Vos Boulevard project is een kabel van Cable tv en internet beschadigd door de opdrachtnemer (mei 2018).	De DOW geeft aan dat deze voorvallen geen kosten voor het Land met zich hebben meegebracht. Alle kosten kwamen voor rekening van de opdrachtnemer.
3. Gang van zaken rond opleveren van het beschikbaarheids-certificaat voor de Green Corridor De opdrachtnemer van het Green Corridor project voldeed bij verstrijken van de bouwfase nog niet aan de benodigde eisen om het beschikbaarheidscertificaat te ontvangen van het Land.	Dit voorval heeft geleid tot een verlenging van de bouwperiode met 1 jaar. Het Land stond er op dat eerst tekortkomingen dienden te worden weggewerkt, dan pas zou het certificaat worden verstrekt. Het ging hier met name om afwijkingen die bij het project door de DOW en de Independent Engineer werden geconstateerd. Tussen het Land en de opdrachtnemer CIC hebben intensieve onderhandelingen plaatsgevonden om te komen tot een lijst van afwijkingen die voor beide partijen aanvaardbaar was. Uiteindelijk is consensus bereikt en hebben partijen een gezamenlijke lijst geaccordeerd welke is opgenomen in het DMS. Het Land heeft op 23 juli 2018 het beschikbaarheidscertificaat verstrekt. Tot die tijd hoefde het Land geen beschikbaarheidsvergoeding te betalen.
4. De discussie over '500 aandachtspunten' bij de Green Corridor Er is tijdens de Statenvergadering van 16 januari 2018 naar voren gebracht dat bij het Green Corridor project door de DOW 500 *defaults* zijn geconstateerd.	Dit voorval is gerelateerd aan het uitblijven van het vrijgeven van het beschikbaarheidscertificaat door het Land. De DOW licht toe dat het hier gaat om 500 *deviations* (afwijkingen). Over deze *deviations* zijn door het Land en de opdrachtnemer afspraken gemaakt en is dit opgelost. Dit was een voorwaarde voor de uitgifte van het beschikbaarheidscertificaat.
5. Het uitdelen en verrekenen van sancties (*Penalty Points*) Er is tijdens de Statenvergadering van januari 2018 en in de media aangegeven dat boetes zijn uitgedeeld aan de opdrachtnemer.	Bij de Green Corridor zijn door het Land 55 *Penalty Points* toegekend aan de opdrachtnemer CIC. Elk boetepunt bedraagt volgens de contractuele bepalingen Afl. 10.000. Boetes worden in mindering gebracht op de kwartaalbetalingen aan de opdrachtnemer. Op deze manier is invulling gegeven aan het contractmanagement door de DOW en is de financiële prikkel die in de PPS-contracten zit, door het Land gebruikt.

3.2.4 Afwijkingen programma van eisen c.q. tussentijdse wijzigingen

De DBFM-overeenkomst bevat een bijlage met een uitgebreid programma van eisen, waarin de afspraken uit de overeenkomst worden uitgewerkt. Het programma van eisen bevat aanvullende informatie voor onder andere het contractbeheer, het kwaliteitsbeheerproces, het risicobeheer, het beheer van informatie en communicatie. Het programma van eisen bevat ook de (technische) criteria en de systeemspecificaties. De DBFM-overeenkomst biedt de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in de uit te voeren opdrachten, mits de vastgestelde contractuele voorwaarden worden nageleefd.

Bij zowel het Green Corridor project als het Watty Vos Boulevard project zijn er wijzigingen aangebracht in het Programma van eisen. Het betrof wijzigingen door zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever.
De wijzigingen vanuit de kant van de opdrachtgever voor wat betreft het Green Corridor Project bedroegen van Afl. 1.342.500. Deze wijzigingen betroffen meerwerk zoals het bouwen van extra wegen en de aanleg van meer parkeerplaatsen, die niet in de DBFM-overeenkomst waren meegenomen. Dit werd gecompenseerd met werkzaamheden die in een eerder stadium waren komen te vervallen. De wijzigingen hadden derhalve geen financiële gevolgen. Ook wijzigingen vanuit de opdrachtnemer hadden geen financiële gevolgen voor het Land. Het ging om kleine wijzigingen in het contract en reparaties of aanvullende werkzaamheden naar aanleiding van constateringen door de Independent Engineer, de opdrachtgever of de opdrachtnemer. Deze komen voor rekening van de opdrachtnemer.

Elke wijziging dient zowel door de opdrachtnemer als door de opdrachtgever te worden ondertekend voor akkoord. Bij het Green Corridor project zijn er 100 kleine/ overige wijzigingen middels het zogeheten *Amendment Agreement* aangebracht. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de wijzigingen waren voorzien van een handtekening. Het onderzoek wijst uit dat alle wijzigingen, conform de contractuele bepalingen, door zowel de opdrachtnemer als opdrachtgever zijn ondertekend.
Bij het Watty Vos Boulevard project hebben zich tot heden 49 contractwijzigingen voorgedaan. De wijzigingen hebben het karakter van een Contract Change en zijn ondertekend door de minister van Infrastructuur en door de opdrachtnemer. Het ging om kleine wijzigingen die geen financiële gevolgen hadden voor het Land.

3.2.5 Overdracht einde contractperiode

De DBFM-overeenkomsten bevatten afspraken waaraan de opdrachtnemer en de opdrachtgever zich moeten houden bij de overdracht van het project aan het einde van de periode en de voorwaarden voor het behalen van het overdrachtscertificaat (*Transfer Certificate*). Om het overdrachtscertificaat te verkrijgen dient de opdrachtnemer ervoor te zorgen dat aan alle voorwaarden zoals aangegeven in het ‘Certificaat plan’ welke onderdeel vormt van de overeenkomst, wordt voldaan.

Aangezien beide projecten nog ver liggen van de overdrachtsdatum, kan nog niet worden aangeven hoe de overdracht van het project in praktijk zal verlopen. Tot heden is alleen de einddatum voor de overdracht van de Green Corridor bepaald, namelijk 18 jaren na de officiële beschikbaarheidsdatum, wat betekent op 23 juli 2036.

Het contract kent in ieder geval bepalingen omtrent de eigendomsoverdracht na einde contract. Deze geven aan dat het eigendom van de projecten in handen van de opdrachtgever komt te liggen. In het contract zijn waarborgen opgenomen om de onderhoudstoestand van het project bij einde looptijd te garanderen. Het is dus aan het Land om tot aan het einde van de overeenkomst, scherp te blijven letten op de naleving van deze bepalingen.

3.2.6 Communicatie met stakeholders

De DBFM-contracten bevatten bepalingen voor de communicatie met inwoners en andere belanghebbenden gedurende de duur van de overeenkomst. Communicatie met stakeholders is vooral tijdens de bouwperiode van belang omdat in deze fase de meeste overlast voor burgers veroorzaakt wordt. De contracten bevatten bepalingen omtrent de coördinatie van communicatie met stakeholders en het publiek. Er zijn specifieke richtlijnen opgenomen voor o.a. contact met de media, het organiseren van informatiebijeenkomsten en evenementen en de communicatie bij voorgenomen verkeersmaatregelen.

In principe is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor alle communicatie (waaronder ook het afhandelen van eerstelijnsklachten). Deze dient waar nodig contact op te nemen met de DOW en andere stakeholders zoals de politie en utiliteitsbedrijven, voor overleg over bepaalde verkeersaspecten.

Bij het Green Corridor project lag de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van informatie aan het publiek, in handen van de opdrachtnemer CIC, met waar nodig ondersteuning van de DOW. Bij het Watty Vos Boulevard communiceren de opdrachtnemer WVB Company VBA en de DOW gezamenlijk aan het publiek over wegafsluitingen en verkeersmaatregelen die zich tijdens de bouwfase van het project voordoen.

De communicatie met de media en publiek is momenteel meer proactief van aard en daar waar nodig reactief. Zo zijn er bij het Watty Vos Boulevard project gezamenlijke *townhall meetings* georganiseerd om informatie te verschaffen aan de burgers. In 2018 heeft de DOW ook een externe strategische communicatieadviseur ingeschakeld, om de balans tussen proactief en reactief communiceren te optimaliseren. Sindsdien maakt DOW ook gebruik van verschillende communicatiekanalen waaronder *social media* om het publiek te informeren over de komende werkzaamheden en al hetgeen relevant is voor deze en andere projecten van DOW.

3.2.7 Aandelenverkoop

Volgens de DBFM-overeenkomsten kan overdracht of uitgifte van aandelen plaatsvinden, mits er een schriftelijke toestemming is van de opdrachtgever. Deze toestemming is nodig wanneer door de overdracht of uitgifte van de aandelen, de zeggenschap bij de opdrachtnemer verandert of wordt overgedragen aan een derde.

De private partij Mota-Engil, heeft begin 2017 bekend gemaakt dat zij 85% van haar aandelen in de PPS-concessies op Aruba heeft verkocht aan Infrared Infrastructure Fund III. De voltooiing van deze verkoop is volgens Mota-Engil onderworpen aan toestemming van de verstrekker. Uit onderzoek blijkt dat de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie op 10 februari 2017 middels brief toestemming heeft gegeven voor de overdracht van aandelen, op verzoek van WVB Project Company VBA (lokale projectvennootschap van Mota-Engil). De overdracht van aandelen heeft immers geen gevolgen voor de afspraken die in het PPS-contract zijn gemaakt.

3.3 Financiële risico's

In dit onderdeel wordt ingegaan op bestaande risico's voor de financiële situatie van het Land. Deze dienen voor de Staten inzichtelijk te zijn. Risico's bij het aangaan van PPS-projecten zijn vóór de aanvang van de PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard door onder andere de Directie Financiën bij de minister van Infrastructuur (door tussenkomst van de minister van Financiën) neergelegd. Bij het Green Corridor project is in 2011 aangegeven, dat een dergelijk project onder gelijkblijvende omstandigheden zal leiden tot structurele kostenverhoging. Indien de kostenverhoging niet structureel gecompenseerd kan worden, zal dit volgens de Directie Financiën leiden tot een structureel verhoogd financieringstekort. Ook in 2013 gaf de Directie Financiën aan, dat het doorvoeren van het Watty Vos Boulevard project een verdere beperking van toekomstige beleidsruimtelijke keuzes betekent. Het Land creëert namelijk een beleidsverplichting die minimaal 20 jaar nagekomen moet worden, ondanks de op dat moment geldende financiële situatie. Het is voor een goede besluitvorming dan ook belangrijk dat de Staten bij de start van zulke projecten, over voldoende informatie heeft om tot een weloverwogen beslissing te komen.

Artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) stelt de plicht vast voor een financiële paragraaf in een wetsontwerp en memorie van toelichting, waar financiële gevolgen aan zijn verbonden (zie kader).

CV 1989

Artikel 6

1. Indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, dient de memorie van toelichting op het ontwerp voor de desbetreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel te vermelden, waarbij tevens worden aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting, en uit welke middelen deze uitgaven gedekt zullen worden.
2. Mededelingen aan de Staten met betrekking tot beleidsvoornemens van de regering bevatten een financieel onderdeel.

Uit de beschikbare stukken blijkt niet hoe bij de besluitvorming rekening is gehouden met de financiële positie van het Land noch met de dekkingsmiddelen op lange termijn. De memorie van toelichting op de landsverordeningen die de minister machtigt tot het aangaan van de verplichting, bevat hier zeer summiere informatie over. Zo werden wel mogelijkheden geopperd om een bestemmingsheffing op alle financiële banktransacties te introduceren, beleidsprioritering te wijzigen, te bezuinigen of de motorrijtuigbelasting te verhogen. Een definitieve beslissing (vooraf) over de dekking valt niet af te leiden uit de beschikbare documenten. De beslissing over de dekking van de kosten van de PPS-projecten is door het toenmalig Kabinet derhalve vooruitgeschoven naar de toekomst. Tot op de dag van vandaag is er geen structurele budgettaire en financiële dekking voor de structurele kosten van de PPS-projecten. De belasting additionele voorzieningen PPS-

projecten is (vooralsnog) tijdelijk van aard en bevat geen specifieke bestemming voor de Green Corridor en de Watty Vos Boulevard. Het risico blijft bestaan dat de opbrengsten voor andere doeleinden worden gebruikt.

Risico bij Compensation Events

Zoals reeds genoemd, worden bij PPS-constructies risico's neergelegd bij de partij die deze het beste kan beheersen. Een van de risico's die bij het Land is neergelegd is het verhalen van schade die door derden aan de infrastructuur wordt aangebracht door bijvoorbeeld auto-ongelukken. Het gaat hier om contractuele afspraken voor *Financial Disadvantages in Compensation Events*. De schade wordt door de opdrachtnemer berekend en direct door gefactureerd naar het Land. De DOW is belast met het terugvorderen van de schade op de veroorzakers. Momenteel heeft de DOW te maken met knelpunten in de oplevering van de informatie vanuit het Korps Politie Aruba (KPA), waardoor de terugvordering van derden tijdelijk niet mogelijk is. Het is van belang dat deze knelpunten worden opgelost opdat het Land deze kosten uiteindelijk kan verhalen.

De kosten die het Land tot heden aan beschikbaarheidsvergoedingen en *Financial Disadvantages* in *Compensation Events* heeft betaald voor het project Green Corridor worden onderstaand gepresenteerd[26]:

Tabel 3.1: Betaalde kosten aan opdrachtnemer Green Corridor (bedragen in Afl.)

Omschrijving	Beschikbaarheids-vergoeding	Prestatie-aftrek	Compensatie-incidenten	Belasting (6%) BBO/BAZV/BAVP
Kwartaal 3 – 2018	2.957.890	-597.354	52.932	153.778
Kwartaal 4 – 2018	3.943.853	-	40.900	254.204
	6.901.742	**-597.354**	**93.832**	**407.982**
Kwartaal 1 – 2019	4.015.664	-	86.819	261.738
Kwartaal 2 – 2019	4.015.664	-	28.105	257.992
	8.031.327	**-**	**114.924**	**519.731**
	14.933.070	**-597.354**	**208.756**	**927.713**

Bron: Financiële administratie van het Land (E1) per 11 september 2019; bewerking Algemene Rekenkamer

De tabel laat zien dat er in 2018 Afl. 6,8 miljoen aan beschikbaarheidsvergoedingen (minus prestatieaftrek[27]) aan de opdrachtnemer CIC is betaald. Daarnaast is door het Land, Afl. 93.832 aan de opdrachtnemer CIC betaald voor compensatie-incidenten. In 2019 bedroegen deze kosten tot heden[28] respectievelijk Afl. 8 miljoen en Afl. 114.924.

Risico verlagen credit rating van het Land

Het Watty Vos Boulevard contract bevat bepalingen met financiële gevolgen voor het Land, indien een verlaging van de *credit rating* van het Land zich voordoet. De bepaling houdt in dat, indien twee van de drie (in het contract genoemde) erkende internationale credit rating bureaus[29] de financiële positie van het Land lager inschatten dan contractueel

[26] Kosten zoals verantwoord onder rekeningnummer 16137001.4716 van het ministerie van Infrastructuur.
[27] De prestatieaftrek is het bedrag dat resulteert uit de DOW opgelegde boetes. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op de beschikbaarheidsvergoeding.
[28] Datum download financiële administratie is 9 juli 2019.
[29] Deze instanties zijn Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings en Moody's.

bepaald (*downgraden*)[30], het Land verplicht is een versneld aflossingstraject in te gaan. Dit kan een extra financieel risico voor het Land betekenen.

3.4 Informatievoorziening

In dit onderdeel wordt de informatievoorziening tussen partijen in kaart gebracht. Goede informatievoorziening is van belang om ervoor te zorgen dat de Staten goed en tijdig wordt geïnformeerd en is essentieel voor betrokken partijen, om hun verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de projecten waar te kunnen maken.

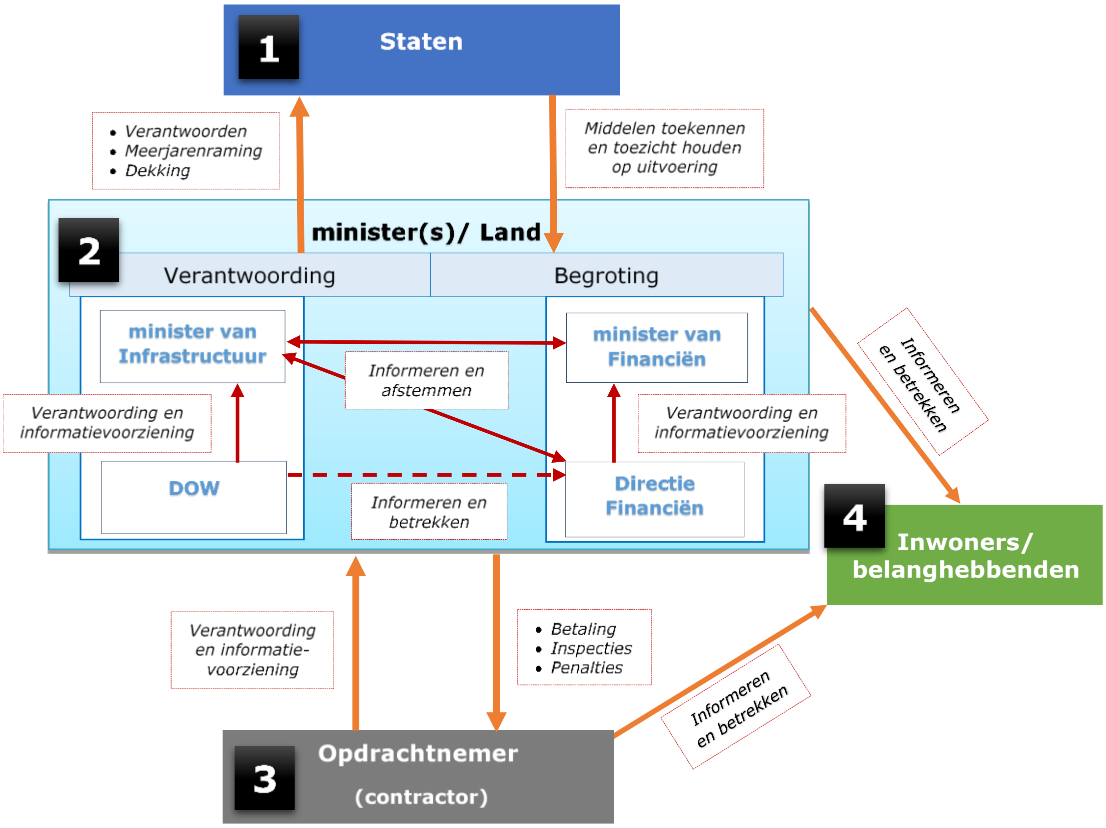
De Algemene Rekenkamer brengt een onderscheid aan tussen de verschillende stromen van informatie, te weten:

a. Informatievoorziening van de minister(s) aan de Staten;
b. Informatievoorziening tussen de betrokken dienstonderdelen van het Land;
c. Informatievoorziening tussen de opdrachtnemer en de DOW.

Ook belangrijk hierbij is de informatievoorziening naar de burgers en andere belanghebbenden. Dit onderdeel is in de vorige paragraaf besproken.

De informatievoorziening tussen actoren wordt in onderstaand figuur gepresenteerd:

Figuur 3.1: Informatievoorziening tussen actoren



[30] Dit houdt in een sovereign credit rating lager dan BBB- (door S&P of Fitch Ratings) of Baa3 (door Moody's).

3.4.1 Informatievoorziening van de minister(s) aan de Staten

Om de Staten de mogelijkheid te bieden haar controlerende taak uit te voeren is het belangrijk dat deze zich een totaalbeeld kan vormen van de projecten. Er dient dus een periodieke informatiestroom te bestaan.

Twee onderdelen van de informatievoorziening aan de Staten zijn onderzocht:
1) De informatievoorziening over de stand van zaken bij de uitvoering van beide projecten via tussenrapportages aan de Staten;
2) De informatievoorziening over de kostenontwikkeling en de budgettaire respectievelijk financiële dekking op de lange termijn.

Hieronder worden voor beide onderdelen de bevindingen weergegeven.

Informatievoorziening over de stand van zaken via tussenrapportages

In de landsverordeningen inzake het Green Corridor project[31] en het Watty Vos Boulevard project[32] zijn specifieke bepalingen opgenomen over de informatievoorziening aan de Staten. De verantwoordelijkheid voor het toezenden van tussenrapportages is neergelegd bij de minister belast met infrastructuur. Deze minister is verplicht om, na de inwerkingtreding van de Landsverordening, de Staten elke vier maanden (Green Corridor) en elke 6 maanden (Watty Vos Boulevard) schriftelijke rapportages toe te doen komen over de vooruitgang en voortgang van het project. Na de eerste drie jaren rapporteert de minister twee maal per jaar aan de Staten over het beheer van het project (namelijk in de maand juni en in de memorie van toelichting bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie). Ook het belang van rechtstreeks overleg tussen de minister en de Staten, wordt door de Staten via motie benadrukt[33]. De rapportages en het overleg dienen bij te dragen aan het uitoefenen van de controlerende taak en het budgetrecht van de Staten.

Het onderzoek leidt tot de volgende bevindingen:
- De Staten worden sinds de start van de projecten, regelmatig middels voortgangsrapportages geïnformeerd door de minister belast met Infrastructuur. Deze rapportages bevatten terugkerende informatie over de PPS-vorm en keuze hiervoor, de projectbeschrijving, doel van het project, ontwikkelingen in de voortgang en werkzaamheden die gaande zijn. Indien er zich wijzigingen in de scope van de projecten hebben voorgedaan wordt dit tevens vermeld.
- De rapportages bevatten gedetailleerde informatie maar de informatiewaarde voor de Staten is beperkt. Zo bevatten ze weinig financiële informatie of informatie over beheersingsrisico's. Ook maatregelen om risico's te mitigeren komen in de rapportages vrijwel niet aan de orde.

[31] Landsverordening van 18 juli 2011 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het, in afwijking van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72), doen van een aanbesteding respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur tussen Oranjestad en San Nicolas (AB 2011 no. 50).
[32] Landsverordening van 18 november 2013 houdende machtiging van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu tot het doen van één of meer aanbestedingen respectievelijk aangaan van één of meer overeenkomsten in het kader van het verbeteren van de infrastructuur rondom Oranjestad en van de tracés binnen de lowrise corridor en Ponton-Noord (AB 2013 no. 82).
[33] Bron: Motie no. 1 van de Staten van Aruba behorende bij OV#26 d.d. 29 juni 2015.

- Informatie-uitwisseling vindt ook plaats met de Vaste Statencommissie Infrastructuur en Milieu[34]. Alhoewel de informatie-uitwisseling met deze Statencommissie door de Algemene Rekenkamer niet verder is onderzocht, kan aangegeven worden dat de voortgang, het beheer en financiering van de PPS-projecten niet als specifiek agendapunt in de commissievergaderingen zijn voorgekomen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat, ongeacht wat er ter sprake komt in deze besloten commissievergaderingen, de voortgangsrapportages cruciaal zijn in de informatievoorziening aan de Staten en dat deze een integraal en actueel beeld van de stand van zaken, de verwachte ontwikkelingen en risico's op de langere termijn en de budgettaire respectievelijk financiële dekking zouden moeten bevatten.

Informatievoorziening over kosten en dekking op de lange termijn

Om de Staten de mogelijkheid te geven haar controlerende taak optimaal te kunnen uitvoeren, is het van belang dat zij naast periodieke informatie over de stand van zaken in de uitvoering, ook periodiek wordt geïnformeerd over de kostenontwikkeling en de budgettaire respectievelijk financiële dekking van de projecten. Idealiter zou deze informatie in samenhang en gelijktijdig moeten worden gepresenteerd. Het kan immers voorkomen dat de projecten op schema liggen en dat de uitvoering 'in control' is, maar dat aan de andere kant de dekking en lange termijn kostenontwikkeling reden tot zorg geven. De Staten heeft beide soorten informatie in samenhang nodig om haar controlerende taak goed uit te kunnen oefenen. Het is daarom belangrijk om aan de Staten een totaalbeeld van de financiële en budgettaire consequenties van de projecten te presenteren. Dit houdt onder andere ook in dat de Staten wordt geïnformeerd over de manieren waarop (mogelijke) kostenverhogingen gecompenseerd zullen kunnen worden.

Het onderzoek leidt tot de volgende bevindingen:

- Van een geïntegreerde informatievoorziening aan de Staten is (nog) geen sprake;
- In de tussenrapportages ontbreekt informatie over (lange termijn) risico's, kostenontwikkelingen en budgettaire respectievelijk financiële dekking. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van informatie over de gevolgen van de indexatie van de beschikbaarheidsvergoedingen en bijkomende kosten conform de bepalingen in het contract over *Compensation Events*[35];
- Een geïntegreerde informatievoorziening aan de Staten vereist afstemming tussen de minister belast met Infrastructuur en de minister van Financiën. De uitwisseling en afstemming tussen de informatie over beide projecten tussen de minister belast met Infrastructuur (verantwoordelijk voor projectbeheersing) en de minister van Financiën (verantwoordelijkheid als 'schatkistbewaarder') is beperkt en vindt hoofdzakelijk plaats in de voorbereidingsfase van de ontwerpbegroting.

[34] Voorheen was dit de Vaste Commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (tot en met augustus 2014).
[35] Dit zijn omstandigheden die in het contract worden gespecificeerd, waarbij de opdrachtnemer onvermijdelijk niet had kunnen voldoen aan de verplichtingen van het contract, of alleen tegen een financieel nadeel.

3.4.2 Informatievoorziening tussen de betrokken actoren van het Land

Een goede informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren van het Land is niet alleen van belang vanwege informatievoorziening aan de Staten, maar ook om elke partij zijn verantwoordelijkheid te kunnen laten waarmaken.

De PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur. De minister van Financiën speelt vanwege de verantwoordelijkheid voor het toezicht op 's landsfinanciën en het beheer over de gelden ook een rol. De betrokken dienstonderdelen van het Land zijn de Directie Financiën en de DOW[36]. De rollen en verantwoordelijkheden van de belangrijkste actoren zijn in onderstaande tabel in kaart gebracht:

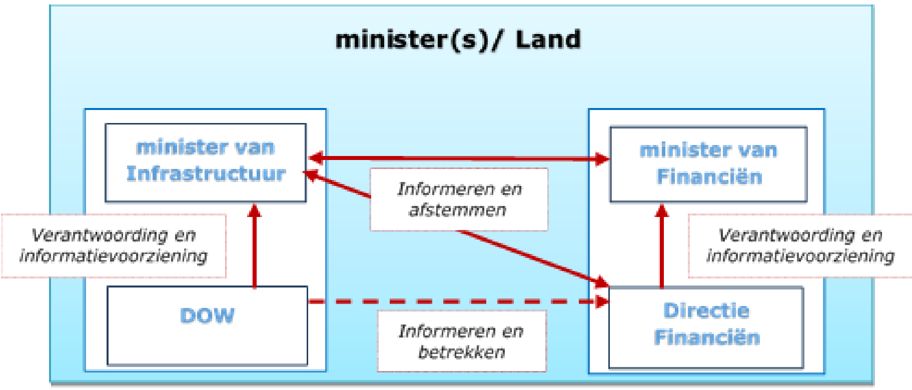
Tabel 3.2: rollen en verantwoordelijkheden actoren

Actor	Verantwoordelijkheid en belang van goede informatievoorziening
Minister van Infrastructuur	De projecten vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister belast met Infrastructuur. De minister dient tijdig over voldoende informatie te beschikken om aan- en bij te kunnen sturen.
Minister van Financiën	De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op inkomsten en uitgaven van het Land en is belast met het algemeen beheer hiervan. Gezien het financiële belang voor het Land van de PPS-projecten dient de minister, om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, inzicht te hebben in onder andere de contractuele bepalingen met financiële consequenties, de risico's op korte en lange termijn en de benodigde middelen.
Directie Financiën	De Directie Financiën is onder andere belast om namens de minister van Financiën het beheer te voeren en toezicht te houden op de inkomsten en uitgaven van het Land.
DOW	De DOW is belast met het contractmanagement en is vertegenwoordiger namens het Land.

Zoals bekend is de DOW verantwoordelijk voor wat betreft de uitvoering van het project. De DOW is hierbij tevens verantwoordelijk voor het vaststellen van boetes aan de opdrachtnemer namens het Land. De Directie Financiën is namens de minister van Financiën belast met het beheer en toezicht op inkomsten en uitgaven. Informatie-uitwisseling en samenwerking is gewenst, om de verantwoordelijkheden te kunnen dragen en projecten tot een goed einde te brengen. Dit onderdeel van het geheel aan informatiestromen, is in figuur 3.2 in beeld gebracht.

[36] Ook de Directie Wetgeving en Juridische Zaken had in de beginfase een rol voor wat betreft de juridische aspecten van de totstandkoming van de twee Landsverordeningen successievelijk de overeenkomst.

Figuur 3.2: Informatie-uitwisseling tussen dienstonderdelen



Het onderzoek leidt tot de volgende bevindingen:

- Tussen de minister en de directeur DOW vindt regelmatig overleg plaats. Dit overleg wordt door (het bureau van) de minister geïntensiveerd bij incidenten van overlast voor burgers en bij vragen/inconsistenties in ontvangen documenten door de DOW;
- Informatievoorziening vindt plaats vanuit de DOW naar (het bureau van) de minister voor wat betreft de verantwoording over het project naar de Staten toe. De DOW stelt de voortgangsrapportages op en ondersteunt de minister wanneer dit wenselijk is.
- De Directie Financiën komt in beeld bij betalingsmomenten. De DOW stuurt de facturen van beschikbaarheidsvergoedingen en andere contractuele verplichtingen door naar het bureau van de minister van Infrastructuur, met een kopie voor de Directie Financiën. De facturen worden door (het bureau van) de minister goedgekeurd waarna deze officieel door het bureau van de minister worden doorgestuurd naar de Directie Financiën ter uitbetaling.

De informatie-uitwisseling tussen actoren wordt nog niet als optimaal ervaren. Voor de Directie Financiën is het wenselijk om meer en tijdig informatie te ontvangen over de uitvoering van de contracten en wel met name onderdelen die de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen zullen beïnvloeden. De Directie Financiën kan door het optimaliseren van het proces, de huidige en toekomstige begrotingsruimte beter zichtbaar maken en in de gaten houden en kan tijdig signalen aan bestuurders geven over bijvoorbeeld begrotingsuitputting en eventuele -overschrijdingen.

Informatieoverdracht bij kabinetswisseling

Gezien de lange doorlooptijd van de PPS-projecten is een goede informatieoverdracht bij het aantreden van een nieuwe regering essentieel voor de continuïteit en de consistentie. Beide bureaus van de ministers hebben de informatieoverdracht bij de kabinetswisseling in 2017 als gebrekkig ervaren. Het zal de aansturing en het toezicht van projecten van deze omvang ten goede komen, om de informatieoverdracht bij Kabinetswisselingen een vanzelfsprekendheid te maken.

3.4.3 Informatievoorziening tussen de opdrachtnemer en de DOW

In de DBFM-overeenkomsten is vastgelegd dat de DOW de contactpersoon namens het Land is. Informatievoorziening tussen de opdrachtnemer en de DOW verloopt per e-mail, via het DMS-systeem en door middel van frequent overleg. Voor wat de Green Corridor betreft, is er in de huidige (uitvoerings)fase van het project, om de 2 weken een *technical meeting* met de opdrachtnemer en een keer per maand een *Contractors meeting*. Van deze bijeenkomsten worden notulen gemaakt voor intern gebruik bij de DOW. Slechts in gevallen waarbij escalatie nodig is, worden aspecten hogerop aangekaart.

De Watty Vos Boulevard bevindt zich nu in de bouwfase, dit betekent dat er intensief contact is tussen de DOW en de opdrachtnemer. Aangezien bij dit project ook de controles door de *Independent Engineer* in een vroeger stadium zijn begonnen, zijn er ook contacten met deze partij. Als onderdeel van het contract, worden alle rapportages van de Independent Engineer in het DMS-systeem opgenomen.

De informatiesystemen die bij beide projecten worden gebruikt zijn verschillend maar bieden momenteel allebei de voor de DOW benodigde informatie. Aan het begin van het Green Corridor project kon niet gesteund worden op het kwaliteitsmanagementsysteem van de opdrachtnemer. Net als voor DOW, gold ook voor de opdrachtnemer CIC, dat deze vertrouwd moest raken met de "*ins-and-outs*" van de DBFM-overeenkomst. De DOW heeft zich ingespannen om de geleerde lessen van Green Corridor over te dragen aan de opdrachtnemer van het project Watty Vos Boulevard. De opdrachtnemer van het Watty Vos Boulevard project heeft reeds kort na het contracteren in februari 2017, externe expertise aangetrokken om risico's maximaal te mitigeren. De DOW merkt op dat de knelpunten die door het verrichten van systeemaudits zijn aangekaart, opgelost zijn en dat de kwaliteitssystemen bij de opdrachtnemers in lijn zijn gebracht met de eisen die het DBFM-contract stelt.

Door de opdrachtnemers van beide projecten wordt de communicatie en samenwerking tussen hen en het Land/de DOW als goed ervaren. Er bestaat in de ogen van de opdrachtnemers een open respectvolle relatie waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokken.

3.5 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister belast met Infrastructuur respectievelijk de minister belast met Financiën aan om:

- Integrale tussenrapportages voor de Staten op te stellen waarin wordt gerapporteerd over zowel de voortgang, het beheer, de kosten, budgettaire en financiële dekkingsmiddelen en financiële risico's op de korte en lange termijn. De rapportages dienen naast risico's, ook mitigerende maatregelen en een blik vooruit te bevatten. Het is belangrijk dat (het bureau

van) de minister van Infrastructuur, de DOW en de Directie Financiën samenwerken bij het opstellen van deze rapportages.

- Te investeren in kennisopbouw en -behoud bij de DOW: denk hierbij aan een proactief personeelsbeleid, (bij)scholing en kennisoverdracht voor wat betreft het contractmanagement van PPS-projecten.

- Te zorgen dat de DOW ook in de toekomst 'scherp' blijft:
    - Organiseer een 'blik van buiten', bijvoorbeeld via periodieke evaluaties en via gebruikerstevredenheidsonderzoeken.
    - Zorg ervoor dat de instrumenten van het DBFM-contract, zoals het opleggen van boetes wanneer niet aan de prestaties wordt voldaan, gebruikt blijven worden.
    - Zorg ervoor dat controle op het goed bijhouden en gebruiken van het Document Management Systeem (DMS) plaatsvindt.
    - Verlies het verhalen van kosten bij de *Compensation Events* niet uit het oog.
    - Blijf met de opdrachtnemer in gesprek over wanneer er sprake is van 'compliance' dan wel van 'afwijkingen' van de contractafspraken. Dit geldt ook voor de manier waarop en de instantie door wie deze worden vastgesteld, opdat conflicten en zelfs rechtszaken kunnen worden vermeden.

- De positie van de Directie Financiën te versterken: zorg voor tijdige en volledige informatiedeling bij de projecten en wel in het bijzonder over (mogelijke) kostenontwikkelingen. Betrek de Directie Financiën bij het evalueren en mitigeren van risico's en het opstellen van tussenrapportages.

- Bij eventueel toekomstige PPS-projecten er voor te zorgen dat er rolvastheid bestaat vanaf het begin van het project. Een DBFM-project vereist een andere rol van het Land, namelijk meer op afstand met systeem- en procescontrole, aangevuld met enkele toetsende eigen controles. Dit betekent dat er voldoende kennis dient te zijn bij het Land, een goed kwaliteitssysteem bij de private partij en een degelijk DMS-systeem dat systeemgerichte controles mogelijk maakt.

- Bij toekomstige projecten er voor te zorgen dat de Staten vóór de goedkeuring hiervan, voldoende informatie over de (mogelijke) meerjarige budgettaire en financiële implicaties aangereikt krijgt. Dit dient tevens te omvatten hoe de financiële situatie op lange termijn wordt beïnvloed en hoe de bekostiging wordt gewaarborgd. De Algemene Rekenkamer pleit er voor dat wettelijk wordt verankerd dat de Staten ook over meerjarige verplichtingen en budgettaire gevolgen worden geïnformeerd. Dat betekent concreet dat de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) op dit punt aangepast/aangevuld zou moeten worden.

Aan de Staten wordt meegegeven om zich ervan te vergewissen dat zij voldoende informatie over mogelijke risico's, budgettaire en financiële gevolgen en dekkingsmiddelen ontvangt om haar controlerende taak optimaal te kunnen uitvoeren.

4 Bestuurlijke afstemming

De Algemene Rekenkamer heeft de minister belast met Infrastructuur en de minister belast met Financiën op 18 oktober 2019 haar onderzoekrapport aangeboden, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Dit is de laatste fase van het onderzoeksproces, waarbij aan de minister(s) de mogelijkheid wordt geboden om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt de reactie van de ministers gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

4.1 Reactie ministers

De reactie van de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu is op 4 november 2019 door de Algemene Rekenkamer ontvangen. Op 11 november 2019 is de reactie van de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur ontvangen. De volledige tekst is op de volgende pagina’s te lezen.

Reactie minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu

Minister di Infrastructura
y Medio Ambiente

GOBIERNO DI ARUBA

L.G.Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900
Fax. (297) 528 7538

INGEKOMEN
Volgnummer: 509/19
Datum: NOV - 1 2019
Paraaf: V.O.
Algemene Rekenkamer

Aan: de waarnemend voorzitter en secretaris van de Algemene Rekenkamer
Mr. F. Nuboer en drs. M.A. de Jong-Curet
Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba

5792/19
Ons kenmerk: Roim/I/Dow/19/0218

Oranjestad, 29 oktober 2019

betreft: bestuurlijke afstemming concept-rapport onderzoek PPS

Geachte heer Nuboer mevrouw de Jong-Curet,

Middels dit schrijven wil ik aangeven dat uw brief d.d 18 oktober 2019 in goede orde is ontvangen. Als gevolg hiervan wil aangeven dat het Ministerie kennis heeft genomen van de inhoud van het concept-rapport onderzoek PPS. De aanbevelingen zijn aandachtig doorgenomen en zullen o.a. met mijn collega minister van Financiën alsook de Dienst Openbare Werken (DOW) besproken worden. Daarnaast dient ook aangeven te worden dat er reeds gesprekken met de DOW zijn gevoerd inzake het verbeteren van hun rapportagesysteem ook richting de Staten van Aruba. Zoals is aangegeven in uw rapport zal het Ministerie zich blijven inzetten om de goede voortzetting van de desbetreffende projecten op scherpe wijze te bewerkstelligen.

Vetrouwende u zo voldoende geïnformeerd te hebben, verblijf ik,

Hoogachtend,

Otmar E. Oduber
Minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu

cc: minister van Financiën , Economische Zaken en Cultuur
Directeur Dienst Openbare Werken

Reactie minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur

GOBIERNO DI ARUBA

Minister di Finansa,
Asuntonan Economico y Cultura

L.G.Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900
Fax. (297) 528 7538

Aan de Wnd Voorzitter Algemene
Rekenkamer
Dhr. mr. F. Nuboer
Wilhelminastraat 6
Oranjestad

MinFEC/19/P5494

Aruba, 8 november 2019.

Onderwerp: Reactie concept-rapport onderzoek PPS

Geachte heer Nuboer,

Naar aanleiding van het concept-rapport van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de PPS-projecten Green Corridor en Watty Vos Boulevard, deel ik u mede dat daarover dezerzijds geen andere opmerkingen zijn, dan ambtelijk al eerder verwoord door de Directie Financiën.

Met vriendelijke groet,

INGEKOMEN
Volgnummer: 534/19
Datum: 11 NOV 2019
Paraaf: V.D.
Algemene Rekenkamer

De Minister van Financiën, Economische
Zaken en Cultuur,

mr. Xiomara J. Ruiz-Maduro

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de ministers voor hun reactie op het rapport. De minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur is niet inhoudelijk ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. De Algemene Rekenkamer had graag haar inhoudelijke bestuurlijke reactie ontvangen op de conclusies en aanbevelingen.

De minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu geeft aan dat de aanbevelingen aandachtig zijn doorgenomen en besproken zullen worden met o.a. de minister van Financiën en de DOW. Ook zijn er reeds gesprekken gevoerd tussen de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu en de DOW inzake de verbetering van hun rapportagesysteem richting de Staten. De Algemene Rekenkamer benadrukt hierbij het belang om, in samenspraak met de minister van Financiën, samenwerking te bewerkstelligen tussen de DOW en de Directie Financiën bij het opleveren van rapportages aan de Staten. Een integrale rapportage, inclusief financiële aspecten zoals dekkingsmiddelen, zal de informatiebehoefte van de Staten ten goede komen. De Algemene Rekenkamer staat positief tegenover de toegezegde inzet van het Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu en verwacht dat het Ministerie met het oog op de vereiste continuïteit, ook in de toekomst scherp blijft op een goede invulling van rollen en verantwoordelijkheden.

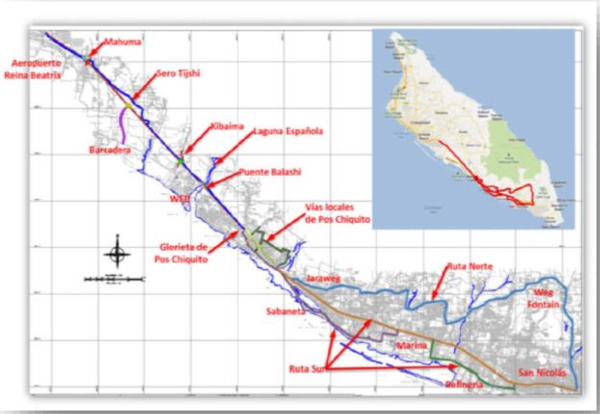
Bijlage 1: Afkortingen en begrippen

Afkorting/ begrip	Betekenis
***Availability Certificate/* beschikbaarheidscertificaat**	Dit is het certificaat dat wordt afgegeven als aan als de weg aan alle contractuele eisen voldoet en de exploitatiefase kan beginnen. Vanaf dat moment is het Land verplicht een beschikbaarheidsvergoeding te betalen.
BAVP	Belasting additionele voorzieningen PPS-projecten
BAZV	Belasting Algemene Ziektekosten Verzekering
Beschikbaarheidsvergoeding	De contractueel bepaalde vergoeding die door het Land betaald dient te worden voor de beschikbaarheid van de weg. Deze vergoeding wordt per kwartaal, gedurende de exploitatiefase, aan de opdrachtnemer betaald.
CBA	Centrale Bank van Aruba
DBFM	*Design, Build, Finance & Maintain*
Deviation	Bij een *deviation* gaat het om een afwijking in de voorbereiding of uitvoering van het project ten opzichte van hetgeen contractueel is bepaald.
DMS	Data Management Systeem; contractueel is bepaald dat de opdrachtnemer relevant, tijdig, volledig en juiste informatie dient te verschaffen aan alle aangewezen partijen. Alle informatie dient opgenomen te worden in het DMS dat 24 uur per dag beschikbaar dient te zijn voor de opdrachtgever.
DOW	Dienst Openbare Werken
CIC	Caribbean Infrastructure Company; opdrachtnemer Green Corridor project
Compensation Event	Dit zijn omstandigheden die in het contract worden gespecificeerd, waarbij de opdrachtnemer onvermijdelijk niet had kunnen voldoen aan de verplichtingen van het contract, of alleen tegen een financieel nadeel. Deze gevallen worden door de opdrachtgever gecompenseerd aan de opdrachtnemer.
Contracting Authority	De opdrachtgever, oftewel het land Aruba.
Contractor	De opdrachtnemer, bij het Green Corridor Project is dit CIC en bij het Watty Vos Boulevard project WVB Project Company VBA.
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
Independent Engineer	een onafhankelijke deskundige die namens de opdrachtnemer en het Land inspecties uitvoert en bouwtechnische controles verricht op het project.
Informatievoorziening Staten	De informatievoorziening aan de Staten over de projecten dient op een actieve en systematische wijze te geschieden. De Staten dienen op basis van de door de regering aangeleverde informatie, in staat te zijn om tot een deugdelijke oordeelvorming te komen. Zij dient hiertoe bij over voldoende en goed onderbouwde informatie te beschikken. Naast het kenbaar maken van voorgenomen plannen en beleid tijdens de vaststelling van de begroting, dient de Staten geïnformeerd te worden bij de start (inclusief voorbereiding) en bij wijzigingen van en binnen een project. Zij dient ook deugdelijke verantwoordingsinformatie te ontvangen over de besteding van middelen.
INTOSAI	*International Organization of Supreme Audit Institutions*
ISSAI	*International Standards of Supreme Audit Institutions*
ELMAR N.V	Elektriciteitsmaatschappij Aruba N.V.

het Land	Land Aruba
Kwaliteitsborgingssysteem	Dit omvat onder andere de registratie van fouten en afwijkingen in het *Document Management System*.
Management Plan	De contractueel bepaalde beheersplannen die gezamenlijk het managementsysteem van de opdrachtnemer beschrijven.
Management System	De bedrijfsomgeving van de opdrachtnemer bestaande uit vereiste processen en die ondersteund kunnen worden door een structuur van methoden, procedures, technieken, hulpmiddelen en geschoold personeel.
Minister van Financiën	Minister belast met de portefeuille van Financiën; per 2018 is dit de minister van Financiën, Economische Zaken en Cultuur.
Minister van Infrastructuur	Minister belast met de portefeuille van Infrastructuur; per 2018 is dit de minister van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu.
KPA	Korps Politie Aruba
Off balance	*Off balance* financiering houdt in dat de tot stand gebrachte werken niet als bezitting van het Land wordt beschouwd. Het project wordt niet als investering gepresenteerd in de balans van het Land. De aan het project gelieerde verplichting tot terugbetaling wordt ook niet aan de passiva zijde van 's Lands balans gepresenteerd. Het Land verplicht zich echter over een lange periode een periodieke of huurbetaling of beschikbaarheidsvergoeding te voldoen. Deze huurkosten/ beschikbaarheidsvergoedingen worden als kosten in de exploitatierekening van het Land opgenomen en gelijkmatig verdeeld over de totale looptijd van het contract.
Penalty Points	Door het Land opgelegde boete (boetepunt) bij het niet voldoen aan contractuele bepaling. Het contractueel afgesproken bedrag van een boetepunt is Afl. 10,000.
PPS	Publiek Private Samenwerking
PPP	*Public Private Partnership* (Engelse naam voor PPS)
SDG	*Sustainable Development Goal*
Systeemgerichte contractbeheersing	De inspecties van de opdrachtgever richten zich op de systemen en processen bij de aannemer.
Transfer Certificate	Een schriftelijke kennisgeving van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer, waarin deze bevestigt dat de opdrachtnemer voldoet aan de contractuele voorwaarden, om een overdrachtscertificaat te kunnen ontvangen.
WVB Company VBA	Opdrachtnemer Watty Vos Boulevard project

Bijlage 2: Tracébeschrijvingen Green Corridor en Watty Vos Boulevard

Green Corridor – tracé



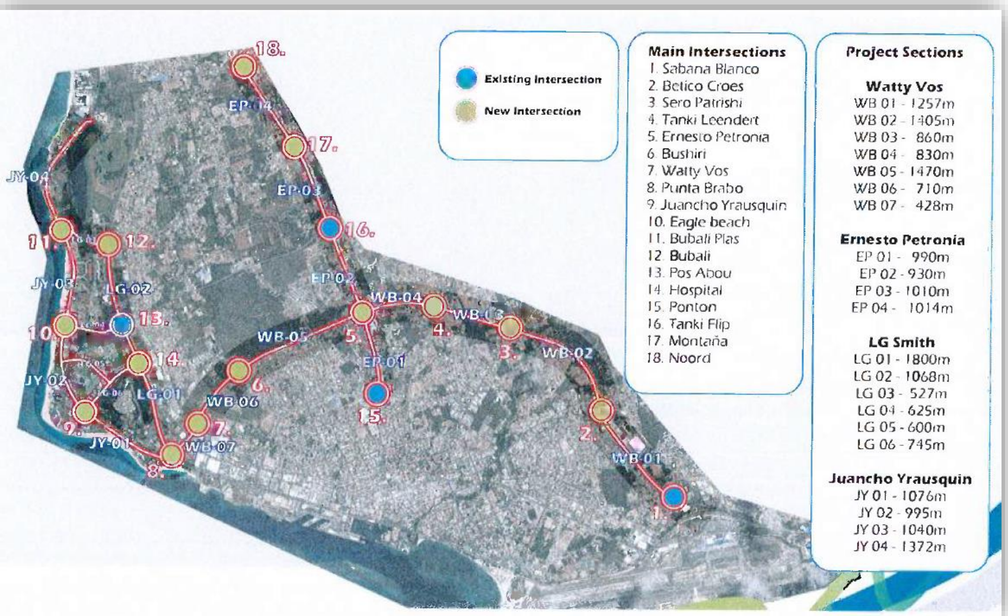
Het Green Corridor project omvat het uitbreiden van de capaciteit van de bestaande hoofdweg vanaf de luchthaven Reina Beatrix tot en aan de Jaraweg van een enkelbaan (2x1) naar een dubbelbaan (2x2) over een afstand van circa 8 kilometer (km). De bestaande routes vanaf de Jaraweg naar San Nicolas zijn tevens in de scope opgenomen. Dit om naast de bestaande hoofdweg meer mogelijkheden te bieden voor het verkeer, namelijk door het gebruik van een noordelijke en een zuidelijke route te stimuleren. De noordelijke route zal door Jara, Savaneta, Sero Alejandro, Rooi Koochi, Mabon, Weg Sero Blanco en Weg Fontein in San Nicolas uitkomen. De zuidelijke route loopt met name langs de kustlijn. Vanaf Isla di Oro loopt deze weg door Savaneta, Noord Cura Cabay en komt deze bij Zeewijk, San Nicolas binnen. De reconstructie van deze wegen bestrijkt een lengte van circa 14 km. In totaal betreft het een uitbreiding en upgrading van de bestaande wegen over een lengte van circa 22 km. Met de Green Corridor wenst de regering ook een betere ontsluiting van de haven van Barcadera en de "Freezone" te bewerkstelligen. Het is ook de bedoeling, dat er bij de gesignaleerde knelpunten op dit tracé turborotondes of andere alternatieve oplossingen komen. Verder zal bij Spaans Lagoen een nieuwe brug gebouwd worden die als landmark van het project wordt beschouwd[37].

[37] Bron: Voortgangsrapportage tweede kwartaal PPP-Projecten Green Corridor aan de Staten d.d. 27 mei 2015

Watty Vos Boulevard – tracé

Het project Watty Vos Boulevard omvat het ontwerpen, aanleggen, financieren en onderhouden van een nieuwe dubbelbaans weg (2x2 rijstroken) met een ontwerpsnelheid van 80 km/u en slechts een beperkt aantal gelijkvloerse kruisingen (rotondes) rondom Oranjestad, om de verkeerstagnatie van Oranjestad te verminderen. Door het realiseren van dit project zal het verkeer dat nu door Oranjestad naar de hotels gaat, omgeleid kunnen worden om dit nieuwe traject te nemen en hiermee de reistijd te verkorten. Hierdoor wordt ook het verschil in reistijd tussen spitsuren en de verkeersluwe (avond en nachtelijke) uren ook verkleind.

Onderstaand wordt het project in beeld gebracht:



Bijlage 3: Normen

De normen die bij dit onderzoek zijn gebruikt en afkomstig zijn uit vervaardigde INTOSAI-standaarden[38] en onderzoeken van de Algemene Rekenkamer Nederland, zijn op hoofdlijnen:

Contract

- De afspraken in het contract zijn duidelijk omschreven en er is vooraf een risicoanalyse gemaakt;
- Er bestaat een gebalanceerde (en eerlijke) verdeling van de risico's tussen de partijen en deze zijn belegd bij de partij die deze het beste kan dragen;
- Het Land heeft geen onaanvaardbare risico's genomen; de risico's zijn voor het Land beheersbaar;
- Er is sprake van een betalingsmechanisme met een koppeling tussen geleverde prestaties en de betalingen; het contract bevat adequate clausules inzake de monitoring hiervan door het Land;
- Het contract bevat waarborgen voor het Land voor zaken zoals faillissement van de opdrachtnemer;
- Het contract bevat duidelijke afspraken over de eigendomsoverdracht bij afloop van het contract en de kosten zijn inzichtelijk.

Contractmanagement

- Het Land heeft een monitoringssysteem tot haar beschikking om de uitvoering van het contract te sturen en te controleren;
- Het Land betaalt alleen als de overeengekomen prestaties aantoonbaar zijn geleverd;
- De belangen van het Land worden bewaakt en gewaarborgd;
- Boeteclausules bij niet naleving door de opdrachtnemer worden nageleefd en boetes worden opgelegd bij niet naleving van contractbepalingen;
- Er zijn afspraken gemaakt over de te volgen procedure bij geschillen tussen partijen;
- Er is een mechanisme opgezet om risico's te identificeren, evalueren en aan te pakken;
- Er is bij de uitvoerende dienst de nodige expertise aanwezig om het contract te managen;
- Er is zicht op de kosten van het project;
- Er is zicht op de kwaliteit van de geleverde prestaties van de opdrachtnemer.

Informatie aan de Staten

- De minister(s) informeren de Staten tijdig en in voldoende mate over de (financiële) consequenties van de PPS-projecten;
- Er worden periodieke rapportages aan de Staten geleverd door de regering. De rapportages bevatten informatie over:
    - kosten van de projecten en beschikbare budgetten;
    - nakomen van de prestaties door de opdrachtnemer;
    - opgelegde boetes en kortingen
    - risico's en mitigerende maatregelen.

[38] De INTOSAI vervaardigt internationale standaarden namelijk de *International Standards of Supreme Audit Institutions*. Relevante standaarden bij dit onderzoek zijn o.a. ISSAI 5220 en 5240.

Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba